IL DIRITTO FINANZIARIO

PRIVATO E PUBBLICO

G. DE SANTIS

IL DIRITTO FINANZIARIO

PRIVATO E PUBBLICO

Volume Secondo

GLI ORGANISMI PRODUTTIVI
DI FINANZA PUBBLICA

TORINO
UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE
(già Ditta Pomba)
MILANO - NAPOLI - PALERMO - ROMA
1919

PREFAZIONE

Avendo il prof. Luzzatti scritto nella Prefazione che si è degnato di dettare a quest'opera (1), *che in Germania abbondano libri di scienza così detta camerale, mi nasce il dubbio che il pensiero dell'illustre uomo — per la consueta espressione tacitiana — possa essere frainteso, e sento il bisogno di qualche chiarimento. E certo che in Germania abbondano di tali libri, intesi a divulgare la conoscenza della filosofia e del dritto di finanza pubblica, però è ugualmente certo che nè in Germania nè altrove è stata ancora tentata la sintesi logico-giuridica della finanza pubblica tutta, e tanto meno della pubblica e della privata, insieme. Dirò anzi che l'idea di coordinare e sistemare dal punto di vista economico-giuridico in unica sintesi i fenomeni di finanza privata e pubblica, mi nacque appunto dall'osservazione che un tale studio e lavoro manca nella letteratura nostrana e straniera: dico così almeno per quel che a me risulta. Percorrendo infatti i cataloghi delle nostre biblioteche, io non ho trovato nulla di simile. Vi è un libro, che porta il titolo di dritto finanziario, quello del Myrbach-Reinfeld, ma in realtà è un breve studio di una parte del dritto finanziario pubblico austriaco. Del privato non tratta punto e del pubblico si occupa solo della materia tributaria, e nemmeno in questa limitata cerchia riesce alla sintesi logica generale per due principali motivi: di non aver ricondotto entro la linea delle obbligazioni tutti i fenomeni tributarii, e di non aver intravveduto che un'altra delle linee principali di inquadratura sistematica della materia è quella delle azioni. Rimane bensì un libro pregevole per il tentativo di*

(1) Vedi vol. 1°.

sistemazione a carattere scientifico di una materia pesante e indigesta.

Avevo già la mia convinzione che per finanza e dritto finanziario non si può intendere soltanto il pubblico e tanto meno quello soltanto fiscale, e che inoltre il privato e il pubblico non sono nè separati nè solamente connessi, bensì sono parti indivise e indivisibili di un tutto unico, che è la finanza. Avevo pure nella mente una traccia di sistemazione logico-giuridica dei fenomeni della finanza tutta, e la lettura di quel libro agevolò lo sviluppo ideologico della sintesi, richiamando alla memoria l'esempio fulgido di quella sintesi giuridica che i nostri antenati ci hanno lasciato sotto il titolo " de obligationibus et actionibus ". Così concepii l'opera di sistemazione. Essa muove dal presupposto che la finanza privata è germe e madre della pubblica, la quale non deve perciò essere in pratica — come talvolta è — figliola snaturata, se non vuole rovinare sè stessa rovinando la genitrice, giacchè se entrambe traggono in comune l'alimento da unica fonte, che è l'attività umana, la seconda poi tale e tanta vitalità ha quale e quanta la prima può comunicarle. Così è nell'ordine storico, e se in un prossimo o lontano divenire la privata potrà diventare figlia della pubblica, la posizione logica non sarà mutata. E se così è della finanza in generale, non altrimenti deve essere di ciascuno dei suoi aspetti o punti di vista, compreso quello economico-giuridico. Dimostrato ciò, l'opera affronta la via del dritto finanziario privato, aspra e difficile principalmente perchè quasi inesplorata fin'oggi. E quindi penetra nel campo del dritto pubblico. Qui la paurosa eterogeneità della massa legislativa — che fu già detta una selva selvaggia — io ho potuto trarre a coordinazione di omogeneità mediante l'indagine speculativa dei fenomeni della vita reale, notando come questi anche nel campo della finanza si presentano sempre come manifestazioni dell'attività dei subietti sopra gli obietti mediante l'aiuto di strumenti naturali o artificiali. Poggiata sopra questi rilievi, la traccia si presenta completa e lucida. Il primo punto da esplorare era il campo delle persone e degli atti: il dritto pubblico generale, la legge di contabilità e poche altre disposizioni di dritto pubblico particolare hanno fornito la materia di lavoro. Restava da esplorare il campo, dove maggiore appariva e apparisce la selvatica eterogeneità, quello

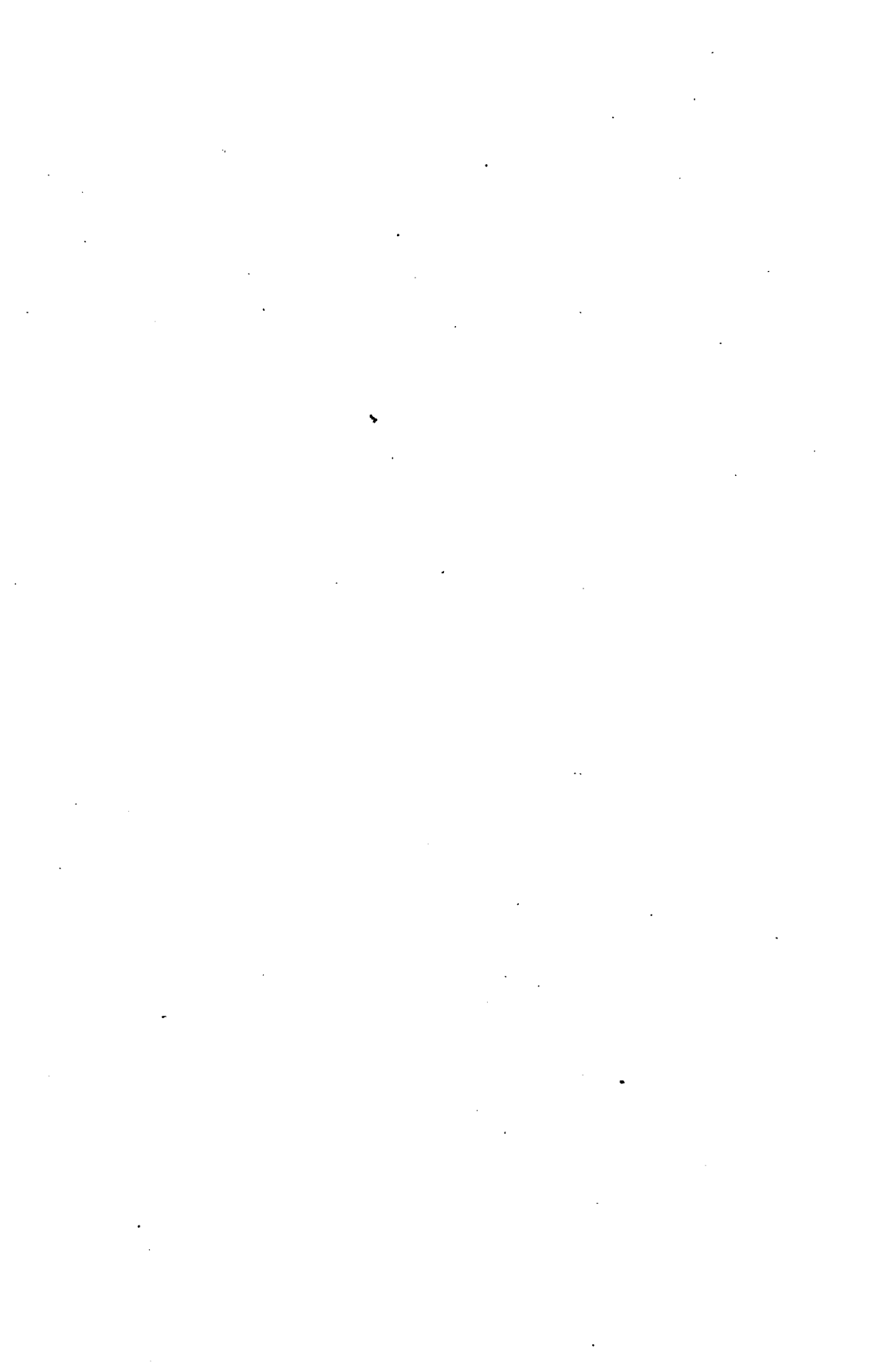
delle cose e degli strumenti. Non tanto ciò dico per la proprietà, i prestiti, le industrie, dove l'analogia col dritto privato — se si ha il coraggio di non lasciarsi troppo suggestionare dalle parole altisonanti e dalle frasi stilizzate di secolare consuetudine — è di valido aiuto. La difficoltà maggiore si presentava, e si presenta, per la materia fiscale, e qui l'indagine speculativa mi additò i capisaldi ideologici della coordinazione, su cui tutta la materia si può inquadrare sistematicamente: essi sono le obbligazioni, le azioni e le reciproche garanzie dell'Ente e del privato nella rispettiva attività. La traccia riceve così il suo sviluppo.

Certo il campo è vasto assai ed a taluno può parere che al confronto poca cosa siano le mille pagine dell'opera, in cui ho condensato tutto. Ma io penso che alla comprensione e alla sintesi specialmente in uno studio nuovo giovi meglio la " brevità completa " che la facile diffusione, la quale, facendo perdere la visione logica dell'insieme attraverso la molteplicità dei particolari, accresce le difficoltà spontanee della materia e della novità. D'altronde lo studioso che intenda approfondire le conoscenze particolari e tecniche, ha a sua disposizione una moltitudine di trattati, dove non correrà più il pericolo di smarrire la strada: tutte le biblioteche ne sono già piene.

La materia, che era ostica per la sua farraginosità, io ho creduto di rendere accessibile, persuaso che la sua conoscenza è un bisogno essenziale — e di primo ordine — per chiunque voglia formarsi una cultura sufficiente, e persuaso pure che qui, come negli altri campi dello scibile, la difficoltà della comprensione non tanto sta nella natura delle cose quanto nei sistemi e metodi degli uomini. Ho inteso, in una parola, fare qualche cosa di vantaggioso — non dirò per la scienza — ma per la scuola e per chi da essa attende la comunicazione delle conoscenze.

Nel quale còmpito mi ha aiutato — come dice il prof. Luzzatti — la lunga pratica degli uffici, ma più e meglio mi ha guidato l'osservazione diretta dei fenomeni nella vita naturale e sociale.

Arezzo, Ottobre 1918.

L'Autore.

BIBLIOGRAFIA

NB. Per la bibliografia di carattere generale vedi 1° volume di quest'opera.

ALESSIO, *La riforma dei tributi locali* (" Giornale Economisti ", 1896).

BARBIERI A., *Le imposte indirette sul consumo e l'imposta sul sale*, Torino, Bocca, 1908.

CARANO DONVITO, *Trattato dritto penale finanziario*, Torino, Bocca, 1905.

CASTEIGNAN-CAUMONT, *Régime fiscal des valeurs mobilières en France*, Bordeaux, 1910.

CERESETO, *Commento imposte comunali*, Torino, 1895.

— *Dazio consumo* (in " Digesto Ital. ", Un. tip.-ed. tor.).

— *Tassa fiammiferi* (*ivi*).

CLEMENTINI, *Cassa depositi e prestiti*, ecc. Un. tip.-ed. tor., 1891.

CONIGLIANI, *Riforma tributi locali*, Modena, 1898.

CURCIO, *Riordinamento fondiario*, Torino, 1888.

DE GAGLIA, *I sindacati d'emissione*, Catania, 1913.

DELBRUN, *Il portafoglio dello Stato*, Roma, 1904.

— *Il portafoglio dello Stato e l'Amministrazione delle Poste*, Roma, 1909.

EINAUDI, *Studii sugli effetti delle imposte*, ecc., Torino, Bocca, 1902.

FONTANA-RUSSO, *I trattati di commercio*, ecc., Roma, 1902.

— *Trattato di politica commerciale*, Hoepli, 1907.

GABBIOLI, *Le nuove disposizioni sulle acque pubbliche*, Torino, Unione tip.-ed. tor., 1917.

GARELLI, *Diritto internazionale tributario*, Torino, Roux, 1899.

GEISSER-BORGATTA, *La pressione tributaria sulle società per azioni*, Torino, Soc. tip. ed. naz., 1916.

JANNACCONE, *I tributi speciali*, ecc., Bocca, 1905.

LEGNAZZI, *Il catasto romano*, Padova, 1886.

LUPI, *Storia cat. milanese*, Pesaro, 1844.

LUZZATTI, *La tassa sull'energia elettrica* (in " Drit. comm. ", 1913, I).

Marzollo, *Contrabbando* (in " Digesto Ital. ", Un. tip.-ed. tor.).
Merla, *Riordinamento finanze locali*, Roma, 1896.
Nina, *Riforma tributaria*, Bocca, 1901.
— *L'esenzione redditi minimi*, Roma, 1902.
— *Tariffa* (in " Digesto ital. ", Un. tip.-ed. tor.).
Pasquier, *L'impôt des gabelles en France*, etc., Paris, Larose, 1905.
Pich, *Imposte personali e reali*, ecc., Ciriè, Cappella, 1904.
Rabbini, *Accertamento catastale*, ecc., Torino, 1855.
Raffaelli, *Antichi catasti di Lucca*, Lucca, 1874.
Rezzonico, *Catasto in Francia*, ecc., Milano, 1847.
Ricca-Salerno, *L'imposta sulle successioni*, ecc., Roma, 1897.
Teti, *Regime feudale e sua abolizione*, 1890.
Toesca, *Le imposte sui consumi*, ecc. (in " Riv. dr. pubbl. ", 1913, I).
Vita, *Le tasse nella dottrina scientifica*, Milano, Soc. ed. lomb., 1911.
Wal A., *Traité de droit fiscal*, Paris, 1902-1903-1906.
— *Traité du régime fiscal des sociétés et des valeurs mobilières*, Paris, 1909.

INDICE ANALITICO

TITOLO I.

Il dritto fiscale.

CAPITOLO I.

Principii generali.

§ 1.

L'imposizione.

§ 2.

Obbligazioni ed azioni.

CAPITOLO II.

Le obbligazioni civili e penali.

§ 1.

Le cause di obbligazione.

§ 2.

I privilegi della causa.

§ 3.

Efficacia e mutazioni.

CAPITOLO III.

Le azioni.

§ 1.

L'azione di accertamento.

§ 2.

L'azione di pagamento.

CAPITOLO IV.

Procedura e contenzioso.

§ 1.

La procedura.

§ 2.

Contenzioso.

TITOLO II.

Il dritto di proprietà e di prestito.

CAPITOLO I.

La proprietà pubblica.

§ 1.

Nozioni generali.

§ 2.

Modi di acquisto della proprietà ecclesiastica.

CAPITOLO II.

Il demanio e gli usi pubblici.

§ 1.

Demanio pubblico e privato.

§ 2.

Teoria degli usi demaniali.

§ 3.

Gli usi civici.

CAPITOLO III.

Tutela ed utilizzazione.

§ 1.

Nozioni generali di amministrazione e tutela.

§ 2.

Utilizzazione.

CAPITOLO IV.

Il prestito pubblico.

§ 1.

I tecnicismi.

§ 2.

Emissione, conversione, effetti.

TITOLO III.

Il dritto delle tasse e delle industrie.

CAPITOLO I.

Tasse e servizii.

§ 1.

Le tasse.

§ 2.

I servizii pubblici.

CAPITOLO II.

Le industrie bancarie.

§ 1.

La Cassa dei depositi e prestiti.

§ 2.

Altre industrie bancarie.

CAPITOLO III.

Industrie demaniali e fiscali.

§ 1.

Industrie demaniali.

§ 2.

I monopolii fiscali.

TITOLO I.
Il dritto fiscale.

CAPITOLO I.
Principii generali.

§ 1.
L'imposizione.

SOMMARIO. — 1. Il dritto e l'atto imposizionale. Legittimità in teoria e in pratica. La legge ingiusta. — 2. Le parti costanti nella legge d'imposta. Materia giuridica. Sistemi. — 3. Ragioni e limiti della molteplicità di leggi. — 4. Limiti dell'imposizione. Immunità ed esenzione. Capacità contributiva e minimo di sussistenza. Metodi. Il termine iniziale. — 5. Caratteristiche giuridiche del soggetto passivo. — 6. Contingente ed aliquota. — 7. Privilegi di garanzia, di procedura, di giurisdizione, di sanzioni. Garanzie del contribuente. — 8. Carattere giuridico dei monopolii fiscali.

1. — Il dritto subiettivo di imporre fa parte della così detta sovranità dell'Ente di dritto pubblico. Come in una associazione di privati il patto fra loro può attribuire all'Ente privato il dritto ad una contribuzione individuale, così dal patto pubblico, espresso o tacito, nasce per l'Ente pubblico il dritto subiettivo imposizionale. Al momento stesso in cui l'Ente si costituisce per il fine di provvedere con la sua esistenza ed attività alla soddisfazione dei bisogni pubblici, collettivi o generali, porta nel suo patrimonio la potestà di obbligare al contributo ogni ricchezza privata, il cui possessore si avvantaggi della esistenza ed

attività di esso, anche indirettamente e senza o contro la volontà individuale.

Il dritto subiettivo si legittima estrinsecamente per la causa in quanto riposa sul patto lecito, espresso o tacito, che costituisce l'Ente e gli attribuisce i poteri di attività. Si legittima intrinsecamente:

a) per il fine, in quanto ha un contenuto di utile sociale;

b) per il mezzo, in quanto l'onere di obbligazione cade su chi in quella utilità può trovare un vantaggio che è in sua facoltà di godere. Il fatto che non lo goda o non lo voglia godere non altera la situazione, bastando la potenzialità del godimento. Questa figura giuridica appartiene ad un genere che il dritto obiettivo conosce *ab antico*, e di cui una specie nacque nel dritto romano con la “ utilis gestio „, dove basta la potenzialità del vantaggio a dare giusta sostanza all'obbligazione. L'Ente gestisce appunto interessi dei singoli;

c) per la causa, per il fine e per il mezzo, in quanto tra essi corra il nesso e il rapporto di potenzialità.

Questi elementi di legittimazione si riflettono nell'atto di esercizio del dritto subiettivo, ed è nell'atto che vanno riscontrati. La teoria della legittimità distingue l'atto “ secundum legem „ dall'atto “ praeter legem „ e dall'atto misto. Un atto di dritto positivo è legittimo in quanto è contenuto estrinsecamente ed intrinsecamente entro i limiti positivi o negativi istituiti dalla legge. Un atto “ praeter legem „ quale è appunto la legge, è legittimo in quanto è contenuto estrinsecamente ed intrinsecamente entro i limiti della giustizia astratta. Sono principii riconosciuti di questa giustizia per l'appunto: *a)* l'esistenza della causa, del fine, del mezzo; *b)* il nesso che li unisce; *c)* il rapporto di proporzionalità che li equilibra.

Un atto senza causa è fuori del dritto, come dichiarazione di una volontà senza ragione: un atto a causa ingiusta è contro il dritto, come dichiarazione di una volontà contraria alla ragione. Qui si è nella forma più alta di illegittimità, che comprende il difetto assoluto di potere legittimo: le altre ipotesi, relative al fine, al mezzo, al nesso e al rapporto di proporzione versano nelle forme minori di

incompetenza o eccesso di potere. Non osta il fatto che manchi in tutto o in parte l'azione o il giusdicente per dichiarare il difetto di legittimità. I varii paesi, secondo la loro maggiore o minore civiltà, e anche secondo la diversa loro costituzione politica, ammettono o no, in tutto o in parte, azione e giurisdizione: ma in tutti i casi non si confonde la legittimità con l'azione e il giudizio intorno ad essa.

È su queste basi che si va svolgendo il concetto di legge ingiusta, che è però tutt'altro che moderno, mentre rimonta almeno all'epoca romana.

L'atto imposizionale è “ praeter legem „ perchè consiste nella legge, essendo in tutti i paesi civili la potestà di imporre riservata alla volontà deliberante del corpo sociale, e quindi all'organo legislativo la facoltà di esercitare il dritto subiettivo imposizionale. Nel dritto positivo italiano esso si legittima per la causa: il giusdicente ha la potestà di conoscere se la causa esiste nei requisiti estrinseci ed intrinseci secondo il patto costitutivo. Accertato ciò, esso non può andare oltre, mancando azione e giudizio. Ciò non toglie che per il dippiù la legge imposizionale rimane giusta o ingiusta secondo i principii di giustizia astratta, come qualunque altra legge. Inoltre, e questa è una caratteristica speciale, essa rimane giusta o ingiusta secondo i principii di economia e di finanza, in quanto al peso che porta sulle economie private sia nel complesso dell'onere e sia nella sua distribuzione fra le classi e i singoli.

2. — La legge d'imposta si differenzia dagli altri tipi di legge — a parte la materia — per il suo contenuto organico essenziale. Una legge che imponga una contribuzione a carico delle economie private e a favore dello Stato o di altro Ente pubblico, consta necessariamente, in ogni luogo e tempo, di tre parti, indissolubilmente connesse fra loro. Nessuna legge della specie può mancare di alcuna delle tre parti, che perciò appunto sono essenziali: bensì può averne altre accidentali. Essa costituisce un organismo giuridico unico, di cui ciascuna delle tre parti è elemento integrante. La prima comprende le disposizioni che istituiscono l'imposta. La legge non può, per impossibilità

assoluta di fatto, determinare le singole obbligazioni di imposta: essa detta la causa unica (per ogni imposta) di obbligazioni molteplici, che restano poi da accertare, determinare cioè nel senso giuridico della parola, determinando gli altri elementi di qualunque obbligazione: soggetto ed oggetto, che nella legge sono indeterminati. La seconda parte della legge comprende appunto le disposizioni necessarie alla determinazione: essa ordina i poteri di accertamento con le azioni, sanzioni e le garanzie relative. La terza parte, infine, ordina i poteri per la riscossione con le corrispondenti azioni, sanzioni e garanzie: essa comprende le disposizioni necessarie a tale scopo. Supporre una legge d'imposta mancante di una delle tre parti è supporre un organismo o giuridicamente inesistente o incapace di produrre gli effetti giuridici a cui è destinato.

All'atto pratico avviene che per una imposta le varie parti si trovano spesso ripartite materialmente in testi diversi: o viceversa che un testo solo contenga disposizioni relative a più imposte. La divisione o promiscuità materiale dei testi non si confonde con la separazione o unità di materia giuridica: si tratta di una verità assai elementare, ma giova enunciarla, perchè troppo spesso apparisce nella pratica giuridica o dimenticata o non conosciuta. In particolare è avvenuto nella evoluzione storica del sistema legislativo imposizionale, che la parte relativa alla riscossione si è stilizzata in un tipo costante e generale per taluni gruppi d'imposta, e materialmente si è staccata dalle altre due parti che integrano l'organismo giuridico di ciascuna imposta: così è avvenuto per le imposte dirette. Allora i varii testi integrativi dell'organismo, considerati ciascuno a sè, sono altrettante leggi complementari: li unisce l'unità di materia giuridica. La quale nel nostro argomento assume due aspetti. Uno è l'aspetto di generalità, dove la materia giuridica è data dall'oggetto proprio di ciascuna delle tre parti: ordinamento delle cause di obbligazione; ordinamento dei criterii e dei mezzi per la determinazione delle obbligazioni; ordinamento dei criterii e dei mezzi per la realizzazione di queste. Da un tale punto di vista la materia giuridica è unica per tutte le imposte e le relative leggi. L'altro aspetto

è quello della specialità, dove la materia giuridica è data dalla natura propria di ogni imposta, che è una fonte di obbligazioni a causa identica: per effetto della specificazione la causa diventa titolo, e l'obbligazione a causa d'imposta diventa obbligazione a titolo di imposta fondiaria o mobiliare o di consumo, e via dicendo. Qui, prima di diventare titolo singolo di una categoria di obbligazioni, la causa generica si rifrange in cause di specie per gruppi di imposte che hanno in comune o analoga la materia imposizionale: il gruppo delle dirette, delle indirette di possesso, delle indirette di consumo. Poi la causa di specie si rifrange ancora in molteplici cause di titolo singolo: ed è ciascuna di queste ultime che indica la natura tributaria dell'obbligazione e determina la materia dell'atto imposizionale. Si perviene così ad un sistema teorico, che conduce alla identificazione del singolo atto dentro il sistema degli atti molteplici.

Il quale sistema, come fin qui si è tracciato, è teorico: esso è ideologicamente la rappresentazione di un assetto razionale della molteplicità di atti mediante la distinzione delle cause di obbligazione e poi la loro coordinazione per identità, analogia, o affinità. In esso ogni unità compie una funzione di finanza in armonia ed equilibrio con ciascuna delle altre, e tutto l'insieme rappresenta il sistema imposizionale ideologico. All'atto pratico tutti gli Stati hanno una molteplicità d'imposta sia per ragioni storiche e sia per natura di cose che non permette, data la diversa natura e distribuzione della ricchezza, e data la moltiplicazione incessante della popolazione, di adottare un tipo unico di contribuzione: e hanno una molteplicità anche maggiore di leggi materialmente staccate. Sopratutto ne hanno gli Stati giovani come l'Italia, dove la legislazione imposizionale si è svolta non sotto la guida di un sistema razionale, bensì sotto la spinta delle necessità della finanza e della politica. Tutto l'insieme di codeste leggi forma il sistema meccanico delle imposte, il quale si trasforma in sistema razionale mediante la identificazione di ogni singola materia giuridica e il raggruppamento per specie. L'importanza positiva di codesta classificazione, prettamente giuridica, sta nella guida che da essa si ricava per l'interpretazione

della legge tributaria: di cui a suo luogo si è tenuto discorso (1).

3. — Come in ragione dei bisogni pubblici si è andata sviluppando la spesa pubblica, così parallelamente si sono andati sviluppando i sistemi imposizionali. La storia e l'esperienza dimostrano che il sistema di una contribuzione unica e generale, che pur sarebbe tanto semplice in apparenza, è impossibile. Forse ebbe vita in tempi assai lontani, quando erano pochi e semplici i bisogni pubblici e privati: ma si può dire che non se ne trova traccia. Tutti gli Stati hanno avuto sempre, con denominazioni e forme diverse, un sistema di molteplicità di tributi, e la moltiplicazione è andata sempre crescendo per lo Stato moderno. La diversità di sviluppo da Stato a Stato trova spiegazione nella diversità storica delle condizioni e delle abitudini dell'economia pubblica e privata di ciascuno. Tuttavia bisogna distinguere le diversità apparenti dalle effettive. Oggi, generalizzatasi la regola della proporzione tra la contribuzione e la ricchezza privata, i sistemi varii hanno punti di uniformità. Così la imposizione diretta e generale sul reddito si trova in tutti gli Stati civili, e non costituisce differenza il fatto che essa sia frazionata in gruppi e leggi diverse, come è nel tipo italiano, ovvero sia riunita in un gruppo solo di imposte e di leggi, come è nel tipo inglese. Soltanto, mentre in quest'ultimo la imposizione generale è accompagnata da una super-imposizione sui redditi maggiori, nell'altro tipo questo complemento manca, mentre è reclamato per principio di giustizia sociale. Le differenze effettive e maggiori sono nel sistema della imposizione indiretta, perchè in alcuni Stati sono poche, come in Inghilterra, in altri sono di una molteplicità farraginosa, come in Italia, e le cause della diversità sono nella diversità della storia politica ed economica di ogni popolo. Il popolo che più presto si è sviluppato in politica e in economia ha un sistema imposizionale migliore, perchè più presto ha potuto discriminare i veri dai falsi bisogni pubblici, e in grazia dell'agiatezza privata

(1) V. vol. I.

ha potuto con poche imposte provvedere la fonte di entrata necessaria e sufficiente a soddisfarli: e certamente non è fra essi l'Italia, che è ancora nel periodo di assetto. — La molteplicità offre vantaggio politico, perchè tutte le diverse opinioni teoriche possono trovare la soddisfazione dei loro principii, ed offre vantaggio sociale, perchè agevola la perequazione tributaria, permettendo di colpire con forme speciali proprie quella ricchezza che sfugge ad altre forme imposizionali. Ma per converso, e pur facendo larga parte alle ragioni storiche, la molteplicità deve avere i suoi limiti: non deve arrivare fino alla ripetizione di una identica imposizione. E vi è ripetizione imposizionale, anche quando sopra una specie o forma di ricchezza si fanno cadere più contributi con denominazioni e forme diverse, come avviene in Italia. È preferibile allora un'imposta sola più gravosa: almeno al contribuente è evitato il fastidio di adempimenti molteplici, separati presso uffici diversi.

4. — Dal punto di vista finanziario l'esercizio del dritto di imposizione si svolge tra due limiti: uno è quello di provvedere i fondi del bilancio pubblico, tenuto conto del prodotto della proprietà pubblica, delle industrie pubbliche e dei crediti verso l'estero: l'altro è quello della capacità contributiva della ricchezza privata soggetta all'imposizione. È una funzione diametralmente opposta quella di ciascuno dei due limiti, giacchè l'uno spinge e l'altro trattiene: il problema è di contemperarli. Ed è un problema di ben diversa importanza e gravità tecnica secondo le categorie di Paesi: quelli ricchi possono rispettarli e soddisfarli entrambi, mentre agli altri può esattamente riferirsi l'alternativa " incidit in Scyllam qui vult vitare Caribdim ". Secondo l'indirizzo politico del governo la ricchezza privata, che nei Paesi non ricchi è sempre molto gravata, lo sarà ancora dippiù, o viceversa si faranno meno spese pubbliche.

Resta che la questione dei limiti si guardi dal punto di vista giuridico, notando preliminarmente che in essa non entra solamente la capacità contributiva, ma anche le altre figure analoghe, o più larghe, della immunità, delle esenzioni, degli abbuoni, e simili. Il problema allora si pone teoricamente nei seguenti termini: sapere quale è la funzione

di codesti limiti rispetto al dritto di imposizione, se cioè quella di parità o l'altra di subordinazione. Ed è un problema importante per le conseguenze sue nella pratica giuridica.

Bisogna cominciare col fissare il contenuto di potestà che si racchiude nel dritto d'imporre. Si è formata sul riguardo la regola corrente di dottrina e di giurisprudenza che tutti i singoli sono tenuti alla obbligazione generica: dalla quale premessa poi si ricava la conseguenza che qualunque esenzione costituisce una eccezione di fronte alla regola. Senonchè la premessa così come è formulata non si può accettare, e perciò nemmeno è esatta la conseguenza. I singoli sono tenuti al vincolo nel concorso di due condizioni: la soggezione personale o territoriale alla sovranità e la capacità contributiva. Tralasciando per un momento la prima, di cui si discorrerà a suo luogo, è da osservare che la seconda costituisce un principio, che è stato riconosciuto dal dritto positivo di ogni Paese civile, in quanto esso dispone che ognuno è tenuto in ragione della sua ricchezza: enunciare questa proporzione significa riconoscere il principio della capacità. Nel difetto del concorso di una delle due condizioni il singolo non è tenuto: è immune dal vincolo. Si delinea così la teoria dell'immunità. Questo vocabolo è quasi scomparso dalla terminologia della dottrina e della pratica per reazione contro l'abuso che se ne fece nei tempi passati: ma la teoria conosce l'immunità. I beni stranieri e le persone straniere non possono dirsi e non sono solamente esenti: sono fuori dell'imposizione, sono immuni, perchè il dritto di imporre non si legittima in loro confronto se non in ricorso del principio di territorialità reale o personale. La figura convenzionale della esterritorialità crea le vere esenzioni a favore di persone e di cose che, senza di essa, resterebbero soggette al vincolo: la necessità della convivenza politica a parità di trattamento tra gli Stati giustifica l'eccezione a favore dei diplomatici e dei beni attinenti alla funzione loro. Parimenti non è già esente chi non ha la capacità contributiva: egli è fuori del vincolo, è immune. L'immunità si presenta adunque come figura giuridica diversa dall' esenzione per diversità sostanziale. L'esenzione presuppone l'esistenza delle condizioni per cui

si legittima l'imposizione, ed il concorso di circostanze di particolare utilità sociale, per cui il dritto d'imporre non si esercita o si riduce: essa limita l'esercizio del dritto subordinatamente al concorso delle circostanze speciali. Non limita il dritto, rispetto al quale è in posizione di subordinazione. L'immunità invece presuppone la mancanza di una delle condizioni essenziali per cui si legittima il dritto d'imporre. Non limita soltanto l'esercizio del dritto, ma il dritto direttamente, rispetto al quale è in funzione di parità. Essa è una condizione di dritto, che sta nel patrimonio della persona, indipendentemente dalla legge d'imposta.

Così è in teoria. All'atto pratico la figura della capacità contributiva esce dalla legge più o meno oscurata o deformata. In astratto la capacità contributiva è data dal possesso del minimo di sussistenza. Non si richiedono condizioni giuridiche per la capacità tributaria: anche chi non è giuridicamente capace è vincolato all' obbligazione perchè questa non dipende dalla volontà. Il contenuto della capacità contributiva, che d'altronde non si confonde con la tributaria, è economico-finanziario: ma non cessa di costituire, come la capacità ordinaria, uno stato delle persone, di ordine naturale, che tacitamente inerisce al rapporto imposizionale, e determina la immunità. Dato un minimo di sussistenza, esso è immune per principio di dritto e non per eccézione. — Senonchè, da una parte il minimo di sussistenza ha un contenuto diverso da luogo a luogo e dall'altra parte in ogni luogo i bisogni pubblici variano: di qui la ragione che esso è diversamente disciplinato nella legislazione dei varii Paesi. La teoria può solo affermare il principio con la specificazione che dipende dalla condizione di famiglia e di ricchezza, in relazione al livello dei prezzi e degli usi civili, differenziare anche il limite del minimo normale: sta alla legge di farne applicazione secondo le contingenze di tempo e di luogo.

Si suole aggiungere da taluno che il minimo di sussistenza è incompatibile, per principio, con talune categorie d'imposta, e in particolare con quelle sui consumi per solo fatto di natura. L'affermazione non si può accettare, perchè ha solamente riguardo alla situazione storica. La incompatibilità non dipende dalla natura di queste imposte, bensì

dal modo come storicamente si trovano congegnate: è dunque contingente. In linea di fatto sta che nei Paesi ricchi l'imposizione del consumo colpisce soltanto i consumi di lusso e di agiatezza, lasciando fuori i consumi di massa, con che il principio dell'immunità riceve la più alta affermazione: negli altri Paesi tutti i consumi sono sottoposti all'imposizione, perchè si ha bisogno di imposte a larga base e molteplici anche per compensare le tacite immunità dell'alta finanza privata, e il principio riceve il minimo di affermazione. Anche nelle imposte dirette sul reddito, dove per comune consenso il principio dell'immunità funziona senza ostacoli, avviene un fenomeno analogo. I Paesi della prima categoria lasciano al reddito un largo margine di immunità, e arrivano a comprendere in esso anche la così detta proprietà di famiglia per facilitare lo sviluppo progressivo delle già agiate economie private: negli altri il margine è più ristretto. Da quello o da questo punto, e non prima, comincia il vincolo. In Inghilterra, che è il Paese più ricco d'Europa, il minimo di sussistenza è nella legge d'imposta fissato ad una cifra superiore alle 4 mila lire italiane (per tempi normali) con differenziazioni specifiche secondo le condizioni personali e di famiglia: in Italia, che è tra i poveri, si è fatta una discriminazione tra i redditi (mobiliari) delle diverse categorie, e poi un'altra discriminazione nell'aliquota, e con questo metodo si è fissato un minimo che in media può calcolarsi vicino alle 600 lire. Fin qui il minimo di sussistenza è ragguagliato ai bisogni del consumo, e dal reddito la imposizione preleva una parte di ciò che si presume eccedente ad essi. Siccome il reddito è destinato, dopo il consumo, alla previdenza e al risparmio, in linea di principio anche a queste due forme di ricchezza, per la loro importanza sociale, la legge deve avere riguardo, espressamente o tacitamente. Nei Paesi ricchi il margine lasciato alle sussistenze basta anche a rispettare il risparmio: tuttavia in Inghilterra, per favorire la previdenza familiare e così dare maggior incremento allo sviluppo del benessere sociale, si trova anche la forma espressa. La parte di reddito, destinata ad assicurazione sulla vita propria o della moglie a reciproco vantaggio, è dichiarata esente fino a che non ecceda il sesto del reddito. Questa difatti non è

immunità: è esenzione da trattarsi come un criterio di eccezione nelle questioni giuridiche. Ed esenzione sono tutte le altre che corrono sotto il nome di privilegi, agevolazioni, favori e simili, dove la ragione del benefizio individuale sta in un vantaggio sociale e non entra perciò nello stato della persona. Tutte le forme di imposizione, diretta o indiretta, ammettono queste attenuazioni. È stato detto da uno dei nostri migliori autori che gli affari non offrono alcun interesse sociale, e perciò la imposizione sugli affari non deve conoscere attenuazioni per questo riguardo: ma è un equivoco evidente, che si è potuto fare strada nei tempi in cui il concetto di speculazione non aveva ricevuto il suo sviluppo dal punto di vista sociale (1).

Spetta alla legge di fissare i casi in cui il privilegio è giustificato, senza per altro pretendere che sempre la legge possa fare una tariffazione: vi sono forme e casi in cui la legge non può farla e basta che si limiti a fissare i criterii, lasciandone l'applicazione al Potere esecutivo. Quanto al metodo di applicazione, l'organismo positivo è che decide per ogni singola imposizione. Vi sono tipi di imposta, che non consentono l'applicazione originaria dell'esenzione, e allora questa si attua col metodo della restituzione. È desiderabile che ciò sia ristretto ai veri casi di incompatibilità, perchè ogni lavoro improduttivo è sempre condannabile: e così non è motivo sufficiente a giustificare un giro inutile di lavoro la specificazione del bilancio. Essa è malamente applicata quando vi si può arrivare per mezzo di semplici scritturazioni contabili, evitando il giro effettivo di fondi e la relativa congerie di provvedimenti amministrativi e di riscontro: in Italia queste moltiplicazioni di lavoro inutile sono frequenti. Infine un limite proprio della imposizione a tratto continuativo (sul reddito) si riferisce al tempo: e più propriamente al termine iniziale, giacchè quello finale per regola è certo. Se si fa eccezione del reddito terriero e dell'interesse dei mutui, tutti gli altri redditi immobiliari o mobiliari richiedono l'anticipazione di un capitale che per qualche tempo rimane infruttuoso, do-

(1) Vedi nel vol. I, al capo delle Borse e loro contratti.

vendo l'utile accantonarsi per gli ammortamenti, le riserve, l'avviamento. L'imposizione, per non arrestare lo sviluppo proprio in sul nascere, si esercita con un inizio diverso dal reddito, a qualche tempo appresso, variabile secondo il tipo di reddito e di imposta: lo scopo di questa agevolazione è sociale. Essa costituisce una esenzione.

5. — La legge d'imposta per regola costante non indica la persona tenuta alla contribuzione, bensì stabilisce i criterii per mezzo dei quali essa è accertata a cura del fisco. Perciò il soggetto passivo della contribuzione resta indeterminato nell'atto di imposizione. Indica bensì la fonte a cui si deve attingere la contribuzione, ma essa è variabile: è la ricchezza in genere, nel caso di imposte generali; è invece una ricchezza determinata, nei casi di imposte speciali. A denotare entrambi gli elementi, il subiettivo cioè e l'obbiettivo, sta la locuzione generica di economie private. Si trovano presso gli autori altre locuzioni. L'espressione più comune, ma la meno accettabile fra tutte, è quella di cittadini o appartenenti allo Stato, alla Provincia, al Comune: essa è erronea e falsa il concetto generale di imposizione, perchè anche lo straniero, sia pure residente all'estero, può essere soggetto passivo.

Non è erroneo, invece, il concetto della scuola della sudditanza, per la quale il soggetto passivo è il suddito (1). Ma, benchè questa scuola accolga maggioranza di autori, tuttavia il suo concetto è ambiguo. Già, non ogni suddito è soggetto passivo di imposta, bensì colui che abbia ricchezze per contribuire. Poi, anche a prescindere da ciò, non è esatto che possa considerarsi suddito ogni persona tenuta alla imposizione. Due ostacoli si oppongono ad accogliere tale concetto. Il primo, che cioè può essere soggetto anche lo straniero, si riesce a superare, in parte almeno. La scuola della sudditanza, osservando che può esser soggetto lo straniero anche domiciliato o residente all'estero, crede di superare la difficoltà, dichiarando che il concetto

---

(1) Helferich, *Teoria generale dell'imposta*, nel " Manuale di Economia politica ", parte II, vol. V, p. 335. Torino, Un. tip. ed., 1889.

di suddito vuol esser inteso in una sfera molto lata, sì da comprendere tutti coloro che cadono sotto l'impero delle leggi imposizionali di una potestà pubblica. Ognuno vede che la spiegazione è assai vaga e toglie, per comodo di teoria, ogni certezza al concetto di suddito, riuscendo a creare una sudditanza internazionale. Tuttavia è nostra opinione che il rilevato ostacolo si riesce a superare, considerando che lo straniero in tanto viene a cadere sotto l' impero di legge imposizionale, in quanto volontariamente vi si sottopone mediante un atto o un fatto di suo interesse, quale la contrattazione, l'accettazione di eredità, il possesso. Ma resta il secondo ostacolo, consistente in ciò che soggetto passivo può essere anche l'Ente di dritto pubblico, e persino lo Stato, sia come Stato estero che possiede o contratta, e sia ancora come Stato nazionale tenuto, per esempio, alle sovrimposte. Ora, per quanto si voglia sottilizzare, è impossibile concepire lo Stato come suddito: sarebbe un sofisma, un concetto imponderabile quello che lo Stato sia suddito di sè stesso, ma dippiù sarebbe anche insufficiente, nel nostro argomento, a spiegare come e in che senso possa concepirsi la sudditanza dello Stato straniero. A tutte queste obiezioni critiche resiste, invece, il concetto che soggetto passivo è ogni economia privata. Anche l'Ente pubblico, nazionale o straniero, resta così compreso, quando si consideri che esso costituisce soggetto passivo della contribuzione non già nella sua personalità di dritto pubblico, bensì in quella di dritto privato. Dippiù il concetto comprende entrambi gli elementi necessarii a denotare la persona soggetta, cioè l'elemento subiettivo, il quale consiste nel titolare di ogni privata economia, chiunque esso sia, e l'obiettivo, il quale consiste nella ricchezza privata, cioè quella ricchezza la quale o realmente appartiene a privati, o, pur appartenendo a persone di dritto pubblico, è però regolata dalle discipline del dritto privato.

6. — Probabilmente il primo modo adoperato dagli Stati per la determinazione dell'entrata imposizionale fu il contingente, mediante il quale si stabilisce la somma totale di contribuzione generale: ed è il sistema che, adoperato già nei tempi antichi, a proposito dei tributi sopra i popoli

vinti in guerra, si generalizza nel Medio evo. Moltiplicatesi le imposte, talune delle nuove per propria natura non si prestavano al contingente, come le imposte doganali, che sono antichissime; e nacque l'altro sistema, detto oggi di quotità, consistente nel fissare un saggio di prelevamento individuale, senza riguardo al gitto complessivo della contribuzione. Oggi questo gitto si riesce a calcolare preventivamente, perchè la lunga esperienza ha fornito dati ed elementi del calcolo di previsione: ma è chiaro che nei primi tempi questi dati ed elementi non si potevano avere. È avvenuto così, per processo spontaneo, che il contingente non rappresenta più il totale generale di contribuzione, bensì il totale soltanto di una o più imposte, ed allato si sono istituite le imposte di quotità. Entrambi i sistemi, del contingente e della quotità, esigono ed importano la tassazione individuale, ma vi arrivano per vie diverse. Il contingente vi perviene per mezzo della ripartizione, e perciò le imposte ordinate per contingente diconsi di ripartizione. In ogni Stato, dove esse esistono, il contingente si ripartisce dapprima fra regioni, indi fra provincie, poi per Comuni, ed infine tra i singoli del Comune. In generale ognuno di questi reparti è da farsi, per principio, in proporzione della ricchezza di ciascuna regione, ciascuna provincia, ciascun Comune e ciascun individuo: ciò che importa la tassazione. Oggi il contingente, dove esiste, ha ricevuto stabilità ed assetto di perequazione. Ma nei tempi in cui la ricchezza generale ed individuale non si conosceva e non si poteva conoscere, il reparto procedeva empiricamente e per arbitrio; e fu questa la ragione per cui nel secondo Medio-evo, e più ancora nei primi tempi dell'êra moderna, si provvide affannosamente alla revisione o alla formazione dei Censi, cioè al censimento generale della ricchezza in rapporto a ciascuna persona. Poi, abbandonato per le già spiegate ragioni il censimento della ricchezza mobiliare e sorti i catasti, il sistema di contingente si restrinse ancora, e si ridusse alle imposte dirette immobiliari ed a quelle, egualmente dirette, sul patrimonio o sull'entrata. Le imposte indirette, applicandosi occasionalmente, per loro natura non soffrono il sistema di ripartizione: è impossibile ripartire una contribuzione fissa quando non si conoscono

nè i soggetti contribuenti nè la somma di ricchezza individuale che potrà essere sottoposta alla contribuzione. — Il sistema di quotità, invece, si può applicare a qualsiasi imposta, e si riduce all'applicazione del saggio di contribuzione (aliquota) stabilito dalla legge alla ricchezza individuale accertata. Ferma la distinzione di ordine naturale tra imposte che ammettono il contingente e quelle che non l'ammettono, non vi è alcuna ragione per preferire al sistema di contingente, troppo biasimato, quello di quotità, troppo elogiato in genere dagli scrittori. Certamente il primo fu causa, nei tempi passati, di gravi sperequazioni, e di continue lagnanze dei popoli e dei parlamenti, pienamente giustificate, ma ciò avveniva per ragioni storiche, perchè la ripartizione si ordinava alla cieca, col risultato di colpire solo una parte della popolazione e di colpire inegualmente i contribuenti. Onde le dottrine della eguaglianza e della generalità sorsero a combatterlo. Oggi gli antichi inconvenienti si sono eliminati, perchè la ricchezza si è accertata e si accerta, e quanto agli inconvenienti proprii della ripartizione, essi non dipendono dal sistema, ma dal modo come è ordinato ed applicato. È condannabile quell'ordinamento, il quale persista nel volere che il contingente abbia la rigidità, che gli era necessaria nel Medio-evo e nell'epoca delle Monarchie assolute. Oggi non è più giustificabile nè il criterio della reimposizione delle quote sgravate o inesigibili, che va in aumento del contingente futuro (ultra-contingente), nè il criterio di negare per principio astratto qualunque esonero o sgravio. La reimposizione era spiegabile in tempi di finanza principesca e primordiale, non ai tempi nostri di finanza nazionale e sviluppata: e il preventivo rifiuto di esonero o sgravio oggi dev'essere fondato ad una ragione di giustizia, e così fondato esso si trova anche nelle imposte di quotità, in quanto, indifferentemente dal fatto se il sistema sia di contingente o di quotità, non si può tener conto di quelle perdite, di cui preventivamente già si tien conto nel determinare la ricchezza individuale ai fini della ripartizione o dell'applicazione dell'aliquota. Eliminati tali difetti di ordinamento, il sistema di contingente nella pratica applicazione si presta ad una maggiore elasticità e ad una migliore perequazione

individuale, giacchè esso è accompagnato come l'altro dalle garanzie giurisdizionali, ma con la differenza che il giudice locale da una parte ha maggiori poteri di perequazione, -dovendo procedere al reparto della quota collettiva, e dall'altra parte di questi poteri può fare buon uso, avendo la conoscenza diretta delle persone e delle cose del suo luogo. La giustizia sociale non si irrigidisce nelle formule astratte, ma si adatta, entro i limiti di legge, alla realtà concreta della vita. Invece nel sistema di quotità il giudice è posto di fronte ad una ricchezza individuale e ad un individuo solo, e rimane privo del miglior e maggiore elemento di giustizia sociale, che è il confronto fra tutti e fra pari e disuguali. Appunto per rimediare a questa inferiorità del sistema di quotità la legislazione sulle imposte dirette ricorre a speciali istituzioni, mediante le quali la Giunta comunale, o altro organo locale, riceve la potestà e la possibilità di confrontare le tassazioni individuali in generale, e in particolare per classi omogenee di contribuenti, allo scopo di adottare provvedimenti di perequazione locale in concreto.

La legge imposizionale nel fissare i criterii di reparto del contingente in quote collettive, e poi della quota collettiva comunale in quote individuali, ordinariamente ha adottato e adotta il criterio della proporzionalità con la ricchezza collettiva e individuale; e veramente non sembra che nel sistema di contingente sia possibile adottare altro modo di reparto che quello della proporzionalità, per natura di cose. E probabilmente è nato proprio dall'antico sistema di contingente il principio della proporzionalità, sancito negli atti costituzionali degli Stati moderni.

7. — Nell'interesse di tutti i contribuenti è necessario che l'Ente nella sua funzione fiscale sia munito di privilegi. E ne occorrono di varia natura. L'attività fiscale deve essere semplice, sollecita, poco costosa e sicura. Quindi le azioni devono essere sciolte dai vincoli che limitano il privato: l'Ente deve essere posto in grado di agire da sè stesso, senza il preventivo freno di altra autorità, e fuori del concorso di estranei interessi giuridici, all'accertamento e alla riscossione dell'imposta. Occorrono perciò privilegi di azione,

di riscossione e di garanzia. Non è ammissibile, senza il danno di tutti e della collettività, che l'Ente debba ricorrere al magistrato per svolgere l'azione di accertamento e quella di riscossione: esso deve poterla proporre e svolgere di propria autorità. Parimenti non è ammissibile che, procedendo esso, debba subire il freno del concorso di altri interessi, come nel campo privato, e l'interesse pubblico deve perciò essere privilegiato rispetto ai privati. Siccome vi sono anche tra gli interessi privati quelli privilegiati, il concorso può essere limitato a questi: oggi si manifesta la tendenza a non ammettere il concorso nemmeno in questi casi, ed è una tendenza non ingiusta ma pericolosa, perchè è difficile evitare gli eccessi dell'assolutismo.

D'altra parte, siccome l'attività dell'Ente si svolge per mezzo di persone fisiche, e perciò non si può presumere immune da errori, i singoli devono avere le loro garanzie giurisdizionali. Ma non possono avere le garanzie ordinarie, senza che ne resti pregiudicato l'interesse pubblico della semplicità, rapidità e poco costo, e perciò occorrono anche qui privilegi dell'Ente. E sono privilegi di giurisdizione, di procedura, di competenza e di garanzia del pagamento. Di regola, prima che il ricorso giurisdizionale sia proposto o venga in discussione, l'imposta dev'essere pagata, ciò essendo necessario alla vita e alla funzione dell'Ente: e sorge così il privilegio del *solve et repete*, che garantisce il pagamento. La sua ragione di essere viene a mancare quando si tratti di accertamento suppletivo, perchè esso si presume non preveduto tra i mezzi necessarii alla vita dell'Ente. Poi, prima ancora di adire l'autorità giudiziaria, siccome si presume che l'Ente agisce non solo in buona fede, ma con la sola guida della giustizia obiettiva, ed è inoltre così organizzato per ragioni storiche da poter riconoscere l'errore commesso, è opportuno ed utile per tutti che preceda obbligatoriamente l'esperimento del ricorso amministrativo; ed ecco un privilegio di giurisdizione. Non già che l'amministrazione possa esercitare, in sede di reclamo, una giurisdizione: ciò, negli Stati a regime libero, non si può ammettere che a titolo di speciale eccezione per casi particolari; ma essa col mezzo del ricorso amministrativo riesce a sottrarsi al controllo della giurisdizione, essendo

messa in grado di far giustizia da sè. Naturalmente il suo provvedimento resta amministrativo, e non è tolto perciò l'adito al ricorso giurisdizionale. Ma lo stesso ricorso giurisdizionale, se proposto in sede di accertamento, quando non è ancora invocabile il privilegio di pagamento, non deve ostacolare l'azione dell'Ente: quindi ne derivano privilegi di competenza, in virtù dei quali si istituiscono organi speciali di giurisdizione economica, cioè Commissioni, Giunte e altri simili collegi, nella istituzione dei quali l'equo trattamento delle due parti avversarie suggerisce di curare che siano rappresentati gli interessi opposti in giusta misura, mentre l'interesse reciproco della semplicità ed economia suggerisce di attuare norme speciali di prove e di procedura.

Scuola e pratica ammettono anche un altro privilegio di competenza, nel senso che le questioni di merito in materia di imposta sono da sottrarsi alla cognizione del giudice unico, per riservarsi a quella del giudice collegiale, invocando a giustificazione di ciò la convenienza, nell'interesse pubblico, che tali questioni siano esaminate con ponderatezza. Ma il provvedimento va al di là del fine che si vuol raggiungere, e, specialmente per la costosa organizzazione dell'istituto procedurale innanzi al giudice collegiale, dove la difesa esige l'intermediario professionale, esso si può risolvere spesso in diniego di giustizia. È ovvia l'osservazione che il fine accennato si può raggiungere egualmente col solo modificare l'ordinamento giudiziario nel senso che per la materia fiscale sia sempre aperto l'adito al rimedio ordinario dell'appello ed, occorrendo, anche a quello di una terza istanza. Ancora un privilegio di competenza è quello che in materia d'imposta il giudice di Cassazione sia unico, per uniformità della giurisprudenza; e questo concetto non è accessibile a serie critiche. Se anche in momenti eccezionali la Cassazione unica più facilmente può subire l'influenza politica in materia di finanza, si ricordi che la giustizia non consiste in un'armonia estetica ideale, ma in una coordinazione di interessi, e che a tutelare la *salus* pubblica è meglio in momenti difficili far ricorso allo strumento della interpretazione, che può cessare col cessare del bisogno, anzichè a quello di una legge di inasprimento fiscale, che meno facilmente cessa.

E come l'azione di cognizione, così, e per gli stessi motivi, anche quella di coazione ha bisogno di privilegi per la rapidità, semplicità e poco costo della procedura di esecuzione. Fermo il principio che preside e moderatore del procedimento in via mobiliare ed immobiliare dev'essere il giudice ordinario; è poi interesse generale di tutti, e più specialmente della parte, evitare le complicazioni lunghe e costose dell'ordinaria procedura e dell'ordinaria competenza, e ridurre al minimo le spese anche di tasse ed onorarii relativi agli atti procedurali. La forza della tradizione, però, presenta in questo campo una resistenza tenace contro le innovazioni, di guisa che, come dimostra l'esperienza fattane in Italia, assai lentamente l'azione coattiva riesce a svincolarsi dall'inceppo e dagli intrighi dell'ordinaria procedura: onde, come a suo luogo si vedrà, l'evoluzione comincia dapprima per quelle categorie di imposte che già da questo punto di vista erano anche troppo assistite da privilegi, e poi si va stentatamente estendendo ad altre. L'interesse pubblico e quello privato consigliano che, per quanto è possibile, il regolamento giuridico dell'azione coattiva sia uno e generale per tutte le imposte, eliminando le disparità che nascono dalle condizioni storiche e si risolvono in coefficienti di sperequazione.

Anche in tema di sanzioni civili e penali, intese a prevenire e reprimere inadempimenti, violazioni e frodi, il cui effetto si rivolge in un maggior aggravio dei contribuenti rispettosi della legge, la pubblica finanza ha bisogno di essere munita di poteri e difese privilegiate. Non si può ammettere che l'inadempimento delle obbligazioni di dritto finanziario sia disciplinato dalle norme del dritto privato sulla colpa e sulla mora, perchè non si può subordinare alla diligenza o all'ignoranza delle persone la vita finanziaria dell'Ente; quindi il solo fatto dell'inadempimento deve essere parificato a colpa o mora. Ma d'altra parte nemmeno si deve escludere la scusante della forza maggiore quale causa di impedimento giuridico. E occorre discriminare gli inadempimenti, perchè la diversità di grado consiglia gradazione di pena. L'inadempimento dell'obbligo della denunzia, infatti, poco dannoso apparisce, quando si tratti di ricchezza la cui esistenza e pertinenza sia di facile accer-

tamento diretto, e viceversa si presenta grave nel caso opposto: l'inadempimento dell'obbligo del pagamento dell'imposta principale è ben più grave che quello della suppletiva: ed in tutti i casi l'adempimento tardivo spontaneo non deve essere parificato all'inadempimento.

Relativamente alle violazioni e frodi del dritto, i principii generali del dritto penale comune, essendo fondati sopra considerazioni di pubblico interesse, tornano utili e necessarii, e sono applicabili, ma non sono sufficienti. E come in ogni altra materia speciale, così nella tributaria occorre particolarmente disciplinare la distinzione della contravvenzione dal delitto, e la determinazione delle pene e delle cause di aggravamento o diminuzione. Dato il sistema della molteplicità di imposte, è facile l'inconveniente di una eguale molteplicità di sistemi penali, mentre il reato presenta caratteristiche le quali variano non per ogni imposta, bensì per gruppi omogenei. Nel gruppo delle imposte dirette non è possibile la frode del dritto, se non in casi di eccezione, quindi il reato ordinariamente è una contravvenzione. Nelle indirette sulle mutazioni la possibilità della frode è meno difficile. È facile addirittura nelle indirette sugli atti, mentre in quelle sui consumi non solo è egualmente facile, ma è inoltre più dannosa e meno agevolmente prevenibile o reprimibile. Se però in teoria si può così semplificare la situazione, in pratica la semplificazione urta contro le sovrapposizioni storiche di leggi e di sistemi.

8. — L'imposta indiretta di consumo prende talvolta la forma di monopolio statale, nel senso che lo Stato riserva a sè, con esclusione di ogni altro, il dritto o solo di vendere o anche di produrre o importare quella merce sulla quale intende di levare l'imposta. Si tratta di una forma di origine prettamente storica, nata senza pretesa di entrare nel novero delle imposte, bensì col solo fine di procacciare al Principe una entrata “ naturale „. Poi, come avviene ordinariamente, si è costruita la teoria, ed il monopolio fiscale è stato classificato tra le imposte, identificando l'imposta in quella parte di prezzo che supera il costo di produzione o di acquisto. Non crediamo di poter lasciar passare il concetto senza riserve. Lo Stato che assume un

tal monopolio priva i singoli del dritto di impiantare ed esercitare la industria di fabbricare e vendere la merce, onde il monopolio prende anche il nome di privativa: e tal dritto si attribuisce. È un dritto industriale che si trasferisce dai singoli allo Stato. Certamente, giacchè sulla merce che forma l'oggetto dell'industria non è più possibile istituire l'imposta, si può argomentare con ragione che il prezzo " sostituisce " l'imposta, ma non si può argomentare che esso " costituisce " l'imposta se non per una finzione giuridica, che non è necessaria nè utile e che è contro ogni evidenza della realtà, la quale fa vedere nel monopolio niente altro che una industria. Essa si differisce dalle altre industrie libere, che può assumere lo Stato, in ciò che riguarda determinati generi, i quali, se fossero prodotti o introdotti da privati, sarebbero soggetti ad imposta di consumo: perciò appunto prende la denominazione, datagli esattamente dalla dottrina, di monopolio fiscale in contrapposizione alle industrie libere che possono anche essere monopolizzate. L'elemento fiscale influisce a differenziare l'ordinamento giuridico rispetto alle industrie libere, ma non arriva a dare al monopolio il contenuto e l'ordinamento giuridico e tecnico dell'imposta. Esso non impone obbligazioni senza o contro la volontà del privato: chi vuole compra, chi no si astiene. Il fatto che solo dallo Stato si fornisce la merce e la conseguenza che chi non vuole deve astenersi, non bastano a caratterizzare un'imposta: se bastassero, sarebbero altrettante imposte anche i monopolii privati, naturali e artificiali. Essi sono soltanto effetti di una condizione di privilegio data dalla legge all'industria statale. Il monopolio fiscale non è provvisto di azioni d'accertamento e di riscossione, nè delle relative sanzioni: esso compra e vende, paga e riscuote all'atto delle contrattazioni in base a tariffe preordinate, a seconda dei casi, o dal potere legislativo o da quello esecutivo sulla guida di criterii stabiliti dalla legge, non altrimenti di ciò che avviene nelle altre forme di industria. L'elemento fiscale porta in un solo punto l'identità con l'imposta, cioè nel sistema di sanzioni e azioni penali che garantiscono il monopolio. Il che non è sufficiente a identificare questo con l'imposta, tanto più che non un principio di ragione, bensì solamente

il fatto storico giustifica il sistema positivo di sanzioni e azioni penali, mentre in linea di ragione può essere sufficiente, e forse anche preferibile, un sistema diverso. Certo il monopolio di Stato può larvare l'imposta più esosa e la può anche rincrudire; ma non è meno certo che l'industria privata può andare anche più in là: con la differenza che l'usura di Stato può essere frenata dagli organi ufficiali e non ufficiali della pubblica opinione, mentre quella privata prospera all'ombra della coalizione degli interessi costituiti. Onde anche dal punto di vista tecnico commerciale non vi è ragione per dire imposta ciò che è industria.

Quella scuola, che riserva a sè il titolo di liberale, ha mosso e muove obiezioni alla statizzazione o municipalizzazione di industrie in generale: e di esse ci occuperemo a luogo opportuno. Quanto al monopolio fiscale, ritiene che esso si legittimi soltanto nei casi di industria relativa a generi di consumo non necessarii o pericolosi all'igiene e alla salute pubblica: e in linea di principio si è d'accordo. Passando però all'applicazione, ricorre la continua distinzione tra i Paesi ricchi e gli altri. Il principio si può rispettare ed applicare nei primi: in quanto ai secondi, finchè essi hanno ed avranno bisogno di mettere imposte sopra generi di consumo di altra natura, il principio urta contro la necessità della vita e deve piegarsi alle sue esigenze. L'imposta sul sale, per esempio, è rimasta solo in pochi fra gli Stati non ricchi. Allora la questione non è più di principio, bensì di convenienza: il problema non è più giuridico o astratto, ma tecnico. Esso si pone nei seguenti termini: data la necessità di ordinare un'imposta di fabbricazione, di dogana, di dazio, determinare se convenga finanziariamente applicare l'imposta o monopolizzare la industria. Il motivo storicamente principale del monopolio fiscale è quello di evitare le frodi a cui l'imposta, per la specialità sua, può prestarsi. Se questo motivo manca, o perchè la specialità dell'imposta non si presta a gravi frodi, o perchè il monopolio non può seriamente evitarle, il problema cade. Vi è un altro motivo egualmente principale: il costo, nel senso che a parità di rendimento, il minor costo di produzione giustifica il monopolio a preferenza dell'imposta. Si può aggiungere anche il motivo di liberare il pubblico

dal fastidio degli accertamenti, nel senso che a parità di rendimento e di costo la liberazione dai fastidii può bastare a giustificare il monopolio. Tutto ciò riguarda l'interesse del fisco: il quale poi deve armonizzarsi con quello privato nel senso di evitare di arrestare ed espropriare industrie già avviate con profitto e non facilmente sostituibili o rinunziabili.

La convenienza è determinata dal paragone tra il rendimento netto dell'un sistema e quello dell'altro, dove il punto più elastico ed oscuro è il costo, cioè la spesa di provvista, amministrazione e gestione. L'obiezione antica e recente che lo Stato è cattivo amministratore e gestore, presuppone la conservazione dell'ordinamento burocratico anche nelle industrie: eliminando questo presupposto, come si è cominciato a fare ed è bene che seriamente si faccia, l'obiezione cade. Anche l'argomento relativo al tornaconto privato va guardato con larga tara: da una parte l'*homo economicus* dei liberisti è ancora l'*homo sylvanus*, il quale nei paesi progrediti, diventando " civilis „ rettifica l'egoismo libero in egoismo ragionevole, non già per altruismo, bensì per la coscienza della solidarietà naturale nel proprio interesse: dall'altra parte, sostituendo all'ordinamento burocratico un altro a carattere industriale, l'interesse diretto può essere stimolato da forme di partecipazione agli utili. La difficoltà tecnica consiste nell'identificare i coefficienti tutti dei due costi da confrontarsi per avere il criterio della scelta. Oltre alle spese proprie per l'impianto, gli acquisti — ovvero l'espropriazione — e l'esercizio, sono da tenersi in conto le spese e dispersioni per noli, tariffe di trasporto, e utili degli intermediarii: spese e dispersioni che per una azienda unica monopolizzata sono certo minori in confronto di molteplici aziende private separate. Si tratta sempre di difficoltà che la diligenza e gli accorgimenti tecnici possono superare per arrivare ad una sufficiente coscienza della situazione di fatto. Le difficoltà vere sono di ordine morale e, più ancora, politico, specialmente nei paesi dove l'educazione commerciale e quella politica non sono salite a quel livello dove si ha la coscienza della solidarietà sociale e della convenienza propria di rispettarla.

Consideriamo come una categoria storica oramai l'altro

argomento che lo Stato, con l'assumere un'industria, scende dal suo piedistallo. Esso, se non è una falsità, è un sofisma: lo Stato ha il dovere di curare l'interesse di tutte le classi e la sua alta funzione politica non si degrada, anzi si completa per il concorso della funzione industriale, perchè gli permette di formarsi la coscienza dei bisogni politici sulla base naturale e giusta della coscienza di quelli sociali.

§ 2.

Obbligazioni ed azioni.

Sommario. — 9. Le obbligazioni e le azioni fiscali. L'azione nella scienza, nella scuola e nella vita. Il contenuto del dritto fiscale. — 10. L'azione di accertamento. Imponibile e soggetto. Tassabilità e tasso. Imposta progressiva, degressiva, regressiva. Imposta classificata. Diversificazione. Inconvenienti e modi di attenuarli. — 11. L'azione di pagamento. La liquidazione e l'esigibilità: ruoli e avvisi. Luogo di pagamento. Metodi e sistemi di riscossione. — 12. L'azione di supplemento. Equivoci della terminologia comune. Analogie con figure del dritto privato. Azione principale e azione suppletiva di accertamento e di pagamento. Effetti giuridici dell'errore nella teoria del supplemento.

9. — Chiunque abbia una ragione illiquida di credito verso un altro, allorchè viene in possesso degli elementi di liquidità, ha il dritto di liquidarla ed esigerla, ed esercita questo suo dritto in contraditorio del suo avversario prima amichevolmente e poi giudiziariamente se all'accordo non perviene. Nell'ordinamento giuridico moderno egli non ha bisogno che la legge gli accordi l'azione, bastando che non gliela vieti: non ha bisogno che la legge autorizzi l'accordo, bastando che non lo vieti: ha bisogno bensì che la legge istituisca la giurisdizione investita della potestà di conoscere ed eseguire l'azione in giudizio per il caso di mancato accordo.

L'esercizio del dritto, o che sia amichevole o che sia giudiziario, è sempre azione. Se al mio debitore intimo amichevolmente di pagare, io esercito il mio dritto: se il mio debitore amichevolmente esercita il dritto suo di conoscere gli elementi di liquidità, di contestare, discutere, convin-

cere e convincersi, e poi amichevolmente pagare: tutto ciò è azione nel senso giuridico della parola. Diviene azione giudiziaria quando, mancato il concordato, è portata in giudizio. Tutto ciò è elementare. Ma per una strana restrizione di mentalità, formatasi attraverso una tradizione più che secolare, la scuola, la dottrina, la giurisprudenza non conoscono se non l'azione in giudizio, quasi che la vita giuridica, il dritto sia limitato alla sfera della cattedra e del tribunale, e fuori di tale sfera non vi sia che volgarità ed economia. Quando difatti dottori e giuristi si imbattono, nella storia e nell'attualità, in forme di dritto che si muovono fuori di tale sfera, forme che costituiscono la enorme maggioranza nella vita, sia civile che specialmente commerciale, allora usano discorrere di dritto volgare, economico. Si rimpicciolisce così la vita per esaltare i fenomeni dottrinarii o giudiziarii, che non ne sono la parte migliore: e si ottiene l'effetto definitivo di falsare il contenuto scientifico del dritto, il quale contenuto non deve ammettere lacune.

Se alla stregua di codesti criterii restrittivi si dovesse giudicare del dritto fiscale, esso quasi tutto resterebbe fuori della scienza giuridica, appunto perchè, tolti i casi di contestazione giudiziaria comune e i non molti altri presi in considerazione dalla cattedra, tutto il rimanente, la sostanza cioè tutta si svolge appunto in quelle manifestazioni che ai dottori è piaciuto di dire volgari o economiche quasi in contrapposizione delle altre scientifiche o forensi. Utile servigio presta alla scienza giuridica il dritto d'imposta concorrendo a rompere la tradizionale sfera di ristrettezza in cui essa è rinserrata.

La legge che istituisce una imposta e con questa crea una causa tipo di obbligazioni, lasciando illiquidi gli altri elementi oggettivi e soggettivi del rapporto obbligatorio, non ha bisogno di creare l'azione di liquidità nè quella di pagamento, perchè vengono già dall'ordinamento giuridico comune. Ha bisogno di creare i criterii di liquidità perchè possa il fisco, applicandoli, convertire in certi gli elementi incerti del rapporto obbligatorio: dati i criterii, il fisco può svolgere l'azione di accertamento mettendo in esercizio il dritto d'imposta, che allo stato di legge è incerto per la sua illiquidità. Tutto ciò è nettamente giuridico. Il fisco

svolge l'azione amichevolmente in contradittorio del contribuente per venire all'accordo (concordato): ove l'accordo manchi, l'azione entra nella fase giurisdizionale. Ciò è del pari nettamente giuridico. La legge ha bisogno bensì di creare al fisco i privilegi già indicati, giurisdizionali ed esecutorii, contrapponendovi le garanzie, del pari accennate, del contribuente: nè con ciò si esce dal campo della scienza giuridica.

È stato detto che al potere legislativo si appartiene di determinare la obbligazione tributaria nel suo soggetto e nel suo oggetto e di fissarne la misura, e che al potere amministrativo si appartiene di determinare, in base alla legge, l'obbligazione tributaria dei singoli (1). Ma il concetto, esatto nella sostanza, è reso con poca chiarezza, e riesce perciò confuso. Alla legge si appartiene di determinare precisamente la causa di obbligazione, che consiste nella imposta che essa istituisce: quanto agli altri elementi essa non li può determinare, e perciò le appartiene, su questo punto, di fissare i mezzi e i modi per arrivare alla determinazione; e all'amministrazione si appartiene di applicare i mezzi ed i modi, e così tradurre in certi gli elementi incerti, rendendo liquida l'obbligazione che era illiquida. Ciò costituisce un vero procedimento, che in termine tecnico prende il nome di accertamento. È anche poco esatto il parlare di accertamento dell'oggetto dell'obbligazione. Trattandosi sempre di una obbligazione di somma, l'oggetto è sempre una quantità di danaro. I teorici intendono qui alludere all'oggetto dell'imposta: ma esso, rispetto alla obbligazione, non costituisce oggetto, bensì il presupposto dell'obbligazione, sul quale è fondata la disposizione imposizionale. L'equivoco di locuzione ha prodotto nella tecnica e nella pratica effetti diminuitivi del vero concetto di accertamento. Di fatti i tecnici non intravedono altro accertamento che quello della ricchezza imponibile. È necessario invece allargare anzitutto questa idea fino al concetto di accertamento dell'obbligazione di imposta. Nè basta. La legge istituisce anche le obbligazioni penali come sanzione

---

(1) Helferich, o. c., p. 417-418.

dell'inadempimento formale o sostanziale di quelle civili, e le istituisce col fissare le cause determinanti e le pene corrispondenti, dettando poi i mezzi e i modi di accertamento. Nè ancora basta. Vi è pure da regolare l'accertamento delle mutazioni, che avvengono nei rapporti di obbligazione, le esenzioni, le sospensioni, le restituzioni, giacchè ciascuno di questi fenomeni in tanto può divenire effettivo ed efficace, in quanto venga a conoscenza reciproca del creditore e del debitore, ed in tanto la conoscenza si può raggiungere, in quanto la legge stabilisca i mezzi e i modi di determinazione dei relativi elementi o delle relative condizioni, e l'amministrazione venga o sia posta in grado di applicarli. Ed anche qui si tratta di veri procedimenti, mediante i quali la incertezza giuridica si traduce in certezza.

In definitiva esce dalla legge fiscale un complesso organismo giuridico di dritto civile e penale, materiale e formale.

10. — Nel sistema tipo di qualunque imposta l'azione di accertamento dell'obbligazione procede per tre stadii: quello dell'imponibile e relativo soggetto, quello della tassazione e l'ultimo della liquidazione.

Vi sono due sistemi possibili per l'accertamento dell'imponibile e del soggetto: uno è quello della denunzia, l'altro è quello d'ufficio. Nessuno dei due nemmeno dal punto di vista razionale sta proprio da solo, ed invece entrambi si integrano l'uno con l'altro, perchè alla denunzia di parte deve far seguito il convincimento del fisco e quindi il suo potere di verifica e controllo, ed alla denunzia del fisco deve far seguito l'adesione del contribuente e quindi il suo dritto di rettificazione. La distinzione tra i due sistemi sta in ciò che nel primo è criterio principale la denunzia, restando l'altro come un subordinato, e nel secondo il criterio principale è la denunzia d'ufficio e subordinato è l'altro: ma in tutti i casi il subordinato è parte integrante. Reciprocamente il dritto di una delle parti si integra con quello dell'altra (1). Non è vero che sia derivato dal costume

---

(1) Anche nei catasti ed inventarii c'è la dichiarazione di parte.

inglese della *self-taxation* la denunzia di parte: già al tempo dei romani si conoscono le " professiones „ al Censo, a cominciare da quello di Servio Tullio (1): che sono appunto denunzie di parte.

I principii esigono speditezza ed esattezza della denunzia, ed a questo scopo intende la legge col fissare i termini, i modi, le forme e le sanzioni penali; e discrezione nella inquisizione del Fisco, perchè la libertà privata sia rispettata, ed a questo forse tende la legge col fissare i poteri di ricerca e i modi di eseguirla. I censi, i catasti, gli inventarii che già esistono per fini giuridici civili: i registri e bilanci commerciali, ed in genere ogni atto che abbia già la veste di pubblicità può essere assunto come fonte d'ispezione senza difficoltà. Sono gli atti non soggetti a pubblicità che non possono formare fonte d'ispezione senza che intervenga un'autorizzazione di legge.

Vi è l'accertamento generale ogni volta che una nuova imposizione è ordinata, sia pure in aumento di altra già esistente: in prosieguo e per la stessa imposta vi sono gli accertamenti individuali. Le norme e i criterii non possono essere gli stessi, perchè nel primo caso il Fisco ha bisogno di poteri maggiori per la molteplicità e contemporaneità degli atti da compiere in confronto di tutti i contribuenti, e nel secondo caso questi speciali motivi non ricorrono. Nel silenzio della legge istitutiva (2) non crediamo che sia giusta interpretazione estendere al secondo caso le norme del primo. L'imponibile si può accertare per via diretta, per via indiretta e per presunzione. Si può accertare direttamente la ricchezza reale, purchè la sua esistenza risulti estrinsecamente o nel senso materiale o anche nel senso giuridico, cioè da atto pubblico o che abbia acquistato secondo l'ordinamento giuridico una pubblicità relativa, sufficiente alla sua identificazione. Tutta la ricchezza anonima privata si sottrae in genere all'accertamento diretto, e richiede perciò o quello indiziario o quello presuntivo, come

---

(1) Ed avevano tanta importanza che, per esempio, gli schiavi non denunziati si presumevano liberi.

(2) Il caso è frequente nella legislazione italiana.

ogni altra ricchezza di carattere personale. L'accertamento indiziario è presuntivo anch'esso, ma non può ammettere prova contraria se non in relazione soltanto a quegli indizii che si assumono come criterii dalla legge. Vi è il tipo di accertamento presuntivo che non ammette alcuna prova in contrario, ed è l'abbonamento. Esso è considerato dalla teoria e dalla pratica come mezzo di pagamento, ma è invece mezzo d'accertamento. È un tipo che appunto vale nei casi in cui è difficile l'accertamento diretto: potrebbe allora valere l'indiziario, ma l'abbonamento è ancora più utile, perchè elimina le controversie. È vero che il contratto enuncia il " tantum „ dell'obbligazione, ma esso indica appunto il " quantum „ imponibile, perchè si determina in base ad elementi di fatto, quali la media del consumo passato con la media dello sviluppo ulteriore; la capacità di produzione in un tempo determinato di lavoro, e via discorrendo. Precisamente il tipo ricorre nelle imposte sui consumi e limitatamente in quelle sugli affari che non dipendono dall' ordinario movimento contrattuale nè altrimenti si prestano ad un riscontro esatto.

Quando si tratta di valutare una ricchezza materiale possono bastare i criterii atti a determinarne la qualità, quantità e valore unitario: ma tanto nelle imposte dirette quanto nelle indirette sugli affari ricorre frequentemente anche il bisogno della qualificazione giuridica di atti, fatti e rapporti, ai quali l'imposta è ragguagliata. E allora la legge fiscale deve disciplinare i criterii anche per questo punto, in difetto di che la qualificazione giuridica procede sulle base del dritto comune. La determinazione del valore si può fare caso per caso quando non ne resti inceppato il movimento commerciale della ricchezza e il suo passaggio ai consumi: la molteplicità e rapidità di questi movimenti e passaggi sono antitetici alla ponderatezza di una valutazione attuale, e però spetta alla legge di fissare, mediante tariffe preventive, i criterii di ragguaglio per quantità e qualità. Ma allora le tariffe vanno rivedute periodicamente perchè il valore risponda all'attualità: e lo stesso dicasi del catasto fiscale che nella sostanza è una tariffa.

E c'è la detrazione del passivo. In generale tutte le imposte dirette, quelle indirette sui trasferimenti, e anche

quelle sulla produzione lo ammettono in via di principio: sta alla legge di ordinarne e regolarne l'ammissione, e allora l'imponibile risulta dal valore lordo depurato dal passivo.

L'accertamento dell'imponibile porta con sè anche quello del soggetto nelle imposte dirette, in quelle sugli affari e in quelle sulla produzione: nei dazii non lo porta e non è necessario. Nei casi di dichiarazione di parte questa fa fede fino ad una prova di errore: nei casi di accertamento d'ufficio, se la legge fiscale tace, vale l'ordinamento comune delle prove.

In astratto ogni ricchezza è tassabile, perchè ogni ricchezza deve contribuire alla finanza pubblica dello Stato e degli altri Enti: in concreto è tassabile quella ricchezza che la legge sottopone al contributo. La tassabilità che in astratto è la capacità della ricchezza a contribuire, in concreto diviene la causa stessa dell'obbligazione, e dipende perciò dalla esistenza di una ricchezza e dalla esistenza di una imposizione sopra di essa. La legge fiscale non ha motivo di disciplinare in modo speciale la prova dell'esistenza di una ricchezza, se non nei casi di occultabilità che secondo l'ordinamento comune delle prove sia invincibile. Allora si legittima la concessione al Fisco di poteri speciali, quali determinate presunzioni: negli altri casi è rimessa alla legge comune la prova che la ricchezza esiste, insieme con quella che esiste l'imposizione sopra di essa. Invece è necessario che la legge fiscale disciplini la qualificazione e valutazione, perchè l'arbitraria mutevolezza delle stime nell'ordinamento comune conduce ad inevitabili sperequazioni, tanto se l'imposizione sia ordinata a sistema di contingente che di quotità.

Nel sistema di quotità resta ancora a determinare il saggio di prelevamento: è questo il tasso, che applicato all'imponibile determina poi la somma di ogni singola obbligazione per causa d'imposta. Nei casi in cui l'imposta non cade sopra una ricchezza risultante dai possessi o dai trapassi di commercio o di consumo, bensì sopra atti documentali, in cui non è possibile alcuna valutazione, il tasso non può essere che fisso, salvo a discriminarlo per gradi secondo l'importanza del rapporto a cui si riferisce.

Analogamente, negli atti giuridici in cui un movimento di ricchezza vi è, ed anche valutabile, ma il negozio, invece di un trapasso, costituisce una dichiarazione o attribuzione di dritto preesistente sulla ricchezza, il tasso della imposizione, la quale si giustifica per il movimento di attività giuridica cui ha dato luogo il privato nel proprio interesse, non può essere che fisso. Ma siccome vi è pure un valore, a cui si può ragguagliare il tasso, e si può farlo crescere in ragione del valore, graduando questo in successive classi e attribuendo a ciascuna classe un'aliquota decrescente, perchè si mantenga il tributo in limiti bassi, nasce in questi casi il tipo rudimentale dell'imposta classificata e il tasso graduale. La caratteristica dell'imposta classificata è la ripartizione dell'imponibile in scale o classi o gradi successivi, a ciascuna delle quali si applica la propria aliquota, restando poi la somma di ogni obbligazione d'imposta rappresentata dal totale delle singole liquidazioni parziali per classi. L'imposta graduale di cui abbiamo parlato non può avere che pochissime classi, perchè non deve consistere in un prelevamento ragguagliato alla ricchezza dal momento che questa non si muta: nella nostra legislazione se ne ha l'esempio nella tassa di registro sulle divisioni, le sentenze dichiarative o attributive — e non già traslative — di un dritto, e simili. Si tratta in codesti casi di figure di contribuzioni anzichè d'imposta.

Quando l'imposizione cade sopra una vera ricchezza per il suo godimento o la sua mutazione e commercio, allora il tasso deve ragguagliarsi all'imponibile. Si conosce il tasso proporzionale e quello progressivo; e la dottrina usa di parlare in questi casi di imposta proporzionale o progressiva. Siccome l'imposta si commisura al valore finanziario della ricchezza e va ordinata in maniera da poter essere sostenuta sul reddito senza intaccare il capitale, e siccome già abbiamo detto (1) che il potere d'acquisto, cioè il valore finanziario di una ricchezza, cresce progressivamente col crescere di essa, ne segue che il tasso di giustizia è per norma il progressivo, mentre quello proporzio-

---

(1) Vedi a vol. I la voce *Ricchezza*.

nale si risolve in un aggravio progressivamente maggiore per le ricchezze minori. È stato detto, e ancora si ripete, che il tasso progressivo non si può applicare alle imposte che colpiscono il capitale, o, che è lo stesso, il patrimonio, perchè si può facilmente arrivare all' assorbimento della ricchezza. Ma questa o è un'affermazione che non ha senso comune, se si prende alla lettera; e se si intende limitata ai metodi di applicazione, riguarda la questione di tecnica. Il principio è che l'imposta non deve mai arrivare all'assorbimento della ricchezza. Certamente un tasso sul capitale deve essere più moderato che uno sul reddito: ma le imposte indirette, che appunto cadono sul capitale, sono suscettibili del tasso progressivo come le dirette e anche meglio. Gli acquisti lucrativi per successione e donazione possono essere meglio gravati, e se la gravezza non può essere sostenuta da un'annualità di reddito, il pagamento rateale elimina l'inconveniente pratico. Anche nei consumi la progressività in via di principio può essere più accentuata, discriminando il tasso in ragione della qualità e della destinazione alla massa, all'agiatezza, al lusso. Nelle imposte dirette ciò che si presenta più spontaneo e facile è il metodo di applicazione e non il principio: cadendo l'imposta sopra un reddito, basta ripartirlo in classi per venire ad una imposta graduata con progressione. E tuttavia anche il reddito esige le sue discriminazioni in ragione della sua causa: non si può tassare alla stessa stregua il reddito che deriva dal lavoro, quello che deriva dal capitale, e quello misto. C'è nel reddito da lavoro una minore fondatezza che in quello da capitale: e lo stesso reddito da capitale è più o meno fondato: e nel reddito misto ricorre l'alea delle industrie e dei commerci. Inoltre vi sono redditi che, in confronto di tutti gli altri, non possono occultarsi affatto, e altri che possono occultarsi meno. Tutte queste ragioni, che spesso poi valgono a: che per il capitale, esigono che per giustizia distributiva si differenzii per categorie la tassazione, talvolta alternandola, tal' altra aggravandola di fronte alle categorie medie.

Come questo fine possa raggiungersi è questione di tecnica: in astratto ciò è possibile o con la sola attenuazione del tasso, o con la sola discriminazione del reddito,

o con l'uno e l'altro metodo insieme. E sono le circostanze di materia e di condizioni sociali che indicano i criterii per la scelta di uno o di altro. Vi è da notare che, quando si scelga quello di discriminare i redditi, sorge allato alla figura normale dell'imponibile quella del così detto reddito tassabile, cioè discriminato dopo della sua valutazione: e può in genere dirsi ricchezza tassabile in contrapposizione al concetto di imponibile.

Nella vita regna la disuguaglianza di condizioni economiche, per cause naturali, sociali e personali: e dove sono disuguaglianze l'uniformità di trattamento le conserva o le accresce. Il tasso proporzionale, che è per l'appunto uniforme, con l'apparenza dell'eguaglianza riesce al fine opposto. La verità è che l'eguaglianza non consiste nei mezzi, giacchè mezzi eguali in ambienti diversi producono effetti diversi: essa consiste negli effetti ossia nel fine.

Si è detto (1) che vi è la forma di progressività tacita, la quale nasce col solo fatto di detrarre dall'imponibile il minimo di sussistenza. Non sappiamo se dal punto di vista tecnico il concetto risulti esatto: in via di principio non è accettabile, giacchè il minimo di sussistenza non è esenzione ma immunità che esclude l'imposta.

Si conosce l'imposta degressiva: pare che sia stato il primo tentativo di progressività (2). I redditi sono ripartiti in due classi: a quella superiore si applica il tasso proporzionale; a quella inferiore si applica lo stesso tasso ridotto per categorie, e decrescente col decrescere di queste. Si volle così superare l'artificiosa obiezione dell'assorbimento della ricchezza.

Si conosce l'imposta regressiva. La tariffa dei tassi va degradando di mano in mano che dalla classe del reddito minimo si sale alle superiori: e a certo punto si ferma. Essa è uno sviluppo ulteriore del tasso graduale e può trovare applicazione in casi di imposta speciale (3).

---

(1) GABELLI, o. c., p. 451.

(2) GABELLI, o. c., p. 414.

(3) Un esempio pratico, ma estraneo alla nostra materia, è quello della tariffa degli onorarii notarili *ad valorem*.

Vi è una regressività tacita in ogni imposta classificata. In ogni classe è compresa una scala di ricchezze da un minimo ad un massimo: e siccome si applica indistintamente a tutte un tasso uniforme, ne segue che il minimo è effettivamente tassato al massimo, e il massimo al minimo. Questo è uno degli inconvenienti della progressività, e l'altro è degli sbalzi di tassazione che possono dipendere per differenza minima di ricchezza: una lira di differenza nella valutazione può far variare la determinazione della classe. I metodi proposti per eliminare questi inconvenienti, spesso ingegnosi, non si sono finora mostrati adatti (1). Ma gli inconvenienti non ostano al principio.

Il concetto di regressività si usa anche di riferire a tutto un sistema positivo di imposte: e riesce allora più accessibile, nel senso che l'imposta è regressiva perchè colpisce la ricchezza singola in ragione inversa della sua grandezza.

Qualunque sia il tipo e la forma di tasso, vi è un criterio generale, e vi sono criterii particolari per la determinazione della sua quantità. In generale, se le condizioni della pubblica finanza lo permettono, e fin dove lo permettono, l'aliquota è da tenersi bassa. Ciò favorisce la sincerità nelle denunzie e quindi facilita l'accertamento della ricchezza privata con sufficiente approssimazione alla realtà, mentre l'aliquota alta favorisce le evasioni per occultazione: favorisce lo sviluppo della ricchezza privata: permette al sistema di avere una elasticità, di cui al bisogno l'Ente può usufruire per nuove imposizioni necessarie, senza che la pressione diventi eccessiva (2). Naturalmente i Paesi ricchi non incontrano molte difficoltà nell'attuare il criterio generale: ma è il contrario per gli altri.

I criterii particolari sono relativi ai singoli tipi d'imposta creati nel dritto positivo.

---

(1) Il metodo più adatto è forse quello più semplice di tutti: applicare l'imposta proporzionale e poi aggiungere una percentuale progressiva.

(2) Nell'ultima guerra l'Inghilterra ha potuto triplicare le sue aliquote, le quali pur restano inferiori alle italiane.

11. — La tassazione è necessaria e sufficiente a determinare la liquidità della contribuzione, ma non è sufficiente a determinare la esigibilità, ed è perciò che la legge imposizionale stabilisce le norme ed i criterii mediante i quali la liquidazione è portata a conoscenza del contribuente: allora sorge la esigibilità (1). Analogamente ai principii di dritto procedurale comune, la conoscenza può essere collettiva e individuale, ed entrambe le forme sono accolte nei sistemi di imposizione. Sarebbe ideale per la speditezza e l'economia il metodo della conoscenza collettiva, ma essa non è sempre possibile, ed invece è sempre la meno precisa ed efficace: epperò, quando non è possibile, è necessariamente sostituita da quella individuale, ed anche quando è possibile, è sussidiata da forme accessorie di personalità. Innanzi tutto è da por mente, che la liquidità esige un termine di scadenza. In secondo luogo è da avvertire che per natura di cose la scadenza è sostanzialmente diversa, secondo la diversità delle contribuzioni. A questo riguardo si distinguono le imposte che presuppongono il semplice possesso della ricchezza e quelle che presuppongono un atto o un fatto dell'uomo dimostrativo della esistenza della ricchezza. La scadenza delle prime non è vincolata ad alcun elemento di ordine naturale, epperò la legge può fissarla preventivamente in maniera uniforme per tutti i contribuenti: invece per le seconde la legge non può altrimenti fissare la scadenza se non in relazione all'occasione variabile dell'atto o del fatto naturale o umano. Evidentemente questo secondo gruppo non ammette, per incompatibilità assoluta, il metodo della conoscenza collettiva, il quale perciò si rende possibile soltanto per il primo gruppo. Ed infatti nei sistemi di imposizione il metodo collettivo è adottato per le imposte dirette. Non è però da escludere in astratto la possibilità di adottarlo anche per talune delle indirette: infatti nei sistemi positivi si incontrano imposte indirette, di natura continuativa, in cui la tassazione procede in ragione della ricchezza posseduta, non ostante che

(1) In generale gli scrittori non hanno rilevato questo punto del sistema imposizionale e del sistema delle imposte. Crediamo che meriti di essere rilevato per la sua importanza giuridica ed economica.

essa derivi da un movimento di atti e fatti (1). La conoscenza collettiva procede per mezzo di ruoli e simili altri atti. Il ruolo non è atto della riscossione (2). Il ruolo è l'atto di pubblicità della liquidazione, che chiude e perfeziona il periodo dell'accertamento, di cui costituisce l'ultimo passo. Nella pratica e nella teoria è ritenuto atto esecutorio, e ciò appunto dipende dal fatto che esso contiene la liquidazione e la porta a pubblica conoscenza, rendendo esigibile la contribuzione. La esecutorietà sta dunque in questa sua natura giuridica, ed è perfettamente oziosa tutta la serie di formalità che i regolamenti amministrativi, e talvolta anche la legge, impongono per la esecutorietà, mentre a renderlo efficace basta la indicazione delle persone, della contribuzione e delle scadenze, e la sua pubblicazione. All'atto collettivo del ruolo aggiunge efficacia la conoscenza individuale mediante avvisi, per i casi in cui circostanze speciali possano giustificare la impossibilità giuridica della conoscenza mediante la semplice pubblicità del ruolo.

Nelle imposte indirette il metodo della conoscenza è individuale. Vi sono casi in cui la scadenza del pagamento è fissata dalla legge con effetto dalla data dell'atto o del fatto, ed il contribuente, essendo messo in mora dalla scadenza, è tenuto ad informarsi della liquidazione presso l'ufficio competente a ricevere il versamento, essendo obbligato a versare al medesimo l'imposta. Così è per le imposte sui trasferimenti, fatta però eccezione per i supplementi e per gli accertamenti d'ufficio, che egli non può conoscere senza averne notizia personale: occorre allora l'avviso di liquidazione. Nelle imposte sui consumi, pagabili al passaggio delle barriere, l'atto di liquidazione materialmente non apparisce, ma esso è simultaneo e contestuale al pagamento, e qualche volta anche lo precede, se l'ufficio

(1) La così detta tassa sul capitale, ad esempio, è ordinata a scadenze preventive fisse. E forse sarebbe conveniente darla in riscossione agli Esattori.

(2) Gli autori lo hanno finora ritenuto per tale. Ma qui si dimostra la inesattezza della comune opinione.

liquidatore è disgiunto dall'ufficio di riscossione. E lo stesso si può dire delle altre imposte sui consumi, che sono dovute prima della introduzione dei generi nei luoghi di vendita, e delle imposte di produzione dovute prima di iniziare la fabbricazione. Queste due categorie di imposte, per altro, essendo di natura continuativa, ammettono un'altra, e speciale, forma di liquidazione, che è l'abbonamento individuale. — Comunemente si ritiene che l'abbonamento sia un istituto della riscossione; ma anche questo concetto comune va rettificato, giacchè l'abbonamento è un atto, che chiude e perfeziona l'accertamento, rendendo non solo liquida, ma anche esigibile la contribuzione. — Avvertasi che lo stesso metodo dell'abbonamento è possibile, ed è effettivamente usato, anche nella materia delle imposte indirette sugli atti, e specialmente nella imposta di bollo, quando una persona per un periodo lungo di tempo, e normalmente non inferiore ad un anno, abbia da compiere una serie continuativa e considerevole di atti, da rendere difficili l'applicazione e il controllo della tassa: così è, ad esempio, dei biglietti di trasporto terrestri e marittimi, fluviali, e simili.

Nella materia imposizionale non è ammissibile il principio di dritto privato, che in difetto di patto il pagamento avviene al domicilio del debitore, dove perciò il creditore deve avere la diligenza di richiederlo. L'interesse pubblico generale di evitare la soverchia e inutile spesa di un simile sistema, la quale spesa si riverserebbe poi sul pubblico, esige e giustifica il principio opposto, che il pagamento deve avvenire a domicilio del creditore, e perciò non a lui spetta la diligenza di richiederlo, ma al debitore fa carico quella di pagare. Donde poi deriva la ulteriore conseguenza, che non trova luogo ad applicazione la regola della interpellazione " ad hominem ", e vale invece quella che " dies interpellat pro homine ". — Il pagamento spontaneo dà luogo alla riscossione semplice: ove esso manchi, il sistema imposizionale provvede istituendo la riscossione coattiva. Talune imposte sembra che non abbiano bisogno di questa istituzione, perchè il loro preventivo pagamento si presenta come una condizione necessaria dell'atto o fatto da compiere: così la introduzione al consumo e la fabbricazione per i consumi non possono avvenire senza il preventivo

pagamento dell'imposta. Ma vi è la possibilità della introduzione e della fabbricazione in frode, ed il sistema deve prevederla e regolarla. Non è ammissibile che il principio del *favor debitoris*, su cui è impiantato l'ordinamento privato della procedura esecutiva, valga anche per la riscossione coattiva delle imposte. Quel principio antichissimo fu accolto per proteggere il debitore contro la violenza o l'arbitrio di mala fede, e siccome si presume giustamente e necessariamente che l'Ente non sia capace nè di quella nè di questo, viene a mancare il fondamento su cui il principio riposa. L'Ente perciò nella materia imposizionale non ha bisogno dei titoli esecutivi di dritto privato. E siccome abbiamo già visto che l'atto di liquidazione costituisce essenzialmente il suo titolo esecutivo, in base del medesimo può senz'altro ingiungere al debitore di pagare, salvo al debitore di far valere le sue ragioni in linea di opposizione. Nè ciò costituisce nella sua essenza un privilegio: costituisce invece, in linea di principio, l'abolizione del privilegio da cui nel dritto privato è assistito il debitore. Invece l'interesse pubblico di riscuotere, alla debita scadenza, le imposte accertate, esige e giustifica che l'Ente sia munito di privilegi che gli assicurino la pronta e totale riscossione, e quindi da una parte il procedimento deve essere regolato da speciali norme di semplicità e rapidità, e dall'altra parte l'opposizione, quando si tratta di imposte principali, non deve sospendere il pagamento.

La riscossione, semplice o coattiva, importa necessariamente una spesa, che o va in diminuzione di entrata o va in aumento dell'imposta. È principio di finanza che occorre a conciliare la sicurezza e rapidità della riscossione con la pochezza della spesa. Ma il problema, se per gli Enti locali non molto importanti non è difficile, per lo Stato moderno è assai complicato, non soltanto per la vastità territoriale ed il numero dei contribuenti, ma anche per la sovrapposizione storica di tributi a tributi e di metodi a metodi. Sicurezza, rapidità e poca spesa sarebbero assicurate, se ogni contribuente potesse versare direttamente nelle casse dello Stato le imposte alla scadenza. Ma il sistema del versamento diretto in Tesoreria da poco tempo è venuto in considerazione, ed incontra difficoltà non sempre supera-

bili: e siccome queste sono di pratica, non di teoria, e dipendono dalla struttura degli ordinamenti fiscali già costituiti, ci riserbiamo di parlarne partitamente a suo luogo. Notiamo, intanto, che siccome il servizio di Tesoreria è disimpegnato in provincia da una grande Banca, ciò dovrebbe facilitare l'allargamento del sistema del versamento diretto almeno a quei luoghi dove la Banca ha o può avere rappresentanze sue. E si avverta, ancora, che il versamento diretto in Tesoreria non significa soppressione di quegli ufficii che attualmente riscuotono: significa solamente che ad essi è risparmiato il peso di custodire e versare il danaro, ma essi restano sempre come organi necessarii o utili ad amministrare le entrate e le spese. I sistemi comuni, e principali, di riscossione sono la riscossione diretta, che l'Ente fa o per mezzo di ritenuta o per mezzo dei proprii ufficii a ciò delegati, garantendosi con cauzioni, e l'appalto. Abbandonato da tempo l'appalto generale con facoltà dell'accertamento, il quale sistema resta ancora in uso in territorii coloniali lontani da centri civili, l'appalto è speciale per imposta o per gruppi d'imposta. Quando l'imposta è accertata e liquidata mediante i ruoli, è possibile esigere dall'appaltatore condizioni speciali di carattere finanziario, perchè, sapendosi l'ammontare e la scadenza, si può imporgli l'obbligo di antistare tutta la rata alla scadenza, anche se non l'abbia riscossa: ciò che dicesi obbligo del non riscosso per riscosso. Ed è intuitivo che, essendo l'imposta già accertata, l'appaltatore non ha ingerenza nell'accertamento. Più difficile è ammettere l'appalto per le imposte indirette, perchè non si può fare a meno di dare all'appaltatore la facoltà dell'accertamento: ciò spiega il perchè nella pratica si trova l'appalto per il dazio di consumo, dove l'accertamento procede sopra elementi meccanici e materiali di facile conoscenza anche da parte del pubblico, e sopra tariffe semplici e controllabili. Un aspetto particolare assume l'appalto nel caso di monopolii: l'appaltatore vende, come gestore dell'Ente, i generi di monopolio ad una tariffa prestabilita, dopo di essersene provveduto ad una inferiore tariffa egualmente prestabilita. Avvertasi per altro che il monopolio non conosce nè imposizione, nè accertamento, nè tassazione, nè la vera riscos-

sione: il monopolio trasforma l'imposta in una industria fiscale, la quale per appartenere al Fisco non cessa di essere una vera e propria industria, che le buone norme finanziarie consigliano di non avviluppare nelle maglie dell'amministrazione burocratica.

Vi sono imposte che si accertano promiscuamente nell'interesse dello Stato, della Provincia, del Comune: è ovvio che alla riscossione comune si provveda con norme e con organi comuni.

12. — La terminologia di uso nella pratica legislativa, amministrativa e giudiziaria, adottata anche dalla dottrina, che distingue imposta principale e imposta suppletiva, è equivoca. Di fronte a tale distinzione si presenta spontanea l'idea che sia suppletiva ogni imposta creata da una legge in aumento di altra identica preesistente (ad esempio l'aumento decimale, la globale, ecc.) o anche ogni sovrimposta consentita ad Enti locali con ragguaglio, e perciò in aumento della imposta principale erariale. Invece in questi casi, e simili, si tratta di super-imposizione, che dà luogo poi al doppio fenomeno principale e suppletivo come qualunque imposizione.

Qualche figura analoga si trova nel dritto privato, quale il supplemento di quota e quello di prezzo. Come nel dritto privato, così nel fiscale, il supplemento è un rapporto accessorio, che rispetto al suo principale suppone identità di soggetti, di oggetto e di titolo, prende causa da un errore ed ha il fine di correggerlo. L'errore non è nella legge, e perciò non è nemmeno nella obbligazione illiquida creata dalla legge. Esso sta nell'atto o nella omissione del Fisco che esercita per l'Ente il dritto imposizionale: ed è sempre un errore a danno proprio. Il Fisco può omettere del tutto l'azione di accertamento, può ometterla in parte, può commettere, non omettendola, un errore di fatto o di dritto a suo danno. L'errore adunque sta nella fase di accertamento, onde la comune opinione che il supplemento corregge una " percezione " insufficiente non è esatta, perchè riesce inferiore al vero concetto, che è più largo. Vero è invece che l'errore a danno proprio può dal Fisco essere commesso anche nell'azione di pagamento, e può ancora ricorrere

tanto in quella di accertamento che in questa di pagamento. La legge, riconoscendo il dritto di supplemento, non fa altro che applicare il principio generale di dritto comune che l'errore a proprio danno può essere corretto fino a quando non si sia costituito nell'avversario un dritto incompatibile con la correzione.

La caratteristica differenziale tra il supplemento nel dritto privato e quello nel dritto fiscale sta in ciò che l'errore non dà mai luogo ad una obbligazione nuova. Non nasce una obbligazione suppletiva, perchè permane quella creata dalla legge o in tutto o in parte, come rapporto illiquido e non liquidato, o come rapporto liquidato e non realizzato. Nasce l'azione di supplemento. La quale nella dottrina generale può classificarsi come uno degli effetti positivi dell'errore.

Il supplemento fiscale è un istituto che non ha ancora trovato il suo assetto nè in dottrina nè in giurisprudenza, dove dominano concetti confusi. La sua teorica non è stata ancora tracciata. Giova perciò indugiarvisi. L'azione di supplemento ha sempre causa da un errore nelle azioni principali fiscali di accertamento e di pagamento a danno del Fisco. Vi sono due possibilità d'ordine generale:

1° Che l'errore può dipendere dal fatto del contribuente o del Fisco. È presupposto perciò che vi sia stata una denunzia o di parte o d'uffizio (1).

2° Che l'errore può cadere sopra uno dei varii obietti delle azioni principali fiscali, cioè: il presupposto dell'obbligazione, la causa, la tassazione, la liquidazione, il pagamento.

L'errore che dipende dal contribuente presuppone una dichiarazione sua erronea accettata dal Fisco. Siccome la dichiarazione del contribuente è limitata alla esistenza e valutazione di un imponibile, solo l'errore su questi coefficienti può da lui comunicarsi al Fisco. In tutti gli altri casi, vi sia o no dichiarazione di parte, l'errore è del Fisco.

Tutte le volte che l'errore è imputabile al Fisco, sorge

---

(1) Cass. Roma, 23 gennaio 1905 - Soc. Min., Finanze (" Legge ", 291) (È principale la tassa sugli aumenti *non denunciati* di un capitale).

la figura del supplemento, in applicazione della regola generale che ognuno deve sopportare le conseguenze del proprio errore. Il non avere ciò considerato ha indotto la Cassazione di Roma a dichiarare principale un'azione che evidentemente era suppletiva (1), giacchè il contribuente aveva esattamente adempiuto l'obbligo suo e il mancato accertamento era dipeso dal fatto proprio del Ricevitore: la sentenza del resto enuncia un concetto del supplemento che non è soddisfacente, portandolo poi come *jus receptum*. L'errore diminuisce la situazione giuridica e questa conseguenza deve andare a carico di chi lo commette.

Reciprocamente, ed in via di principio, l'errore commesso dal contribuente non diminuisce la condizione giuridica del Fisco. Senonchè una responsabilità sta pure a carico del Fisco, quando egli non corregge tempestivamente l'errore che può correggere. In astratto e in linea generale, quando il Fisco, pur potendo, non corregge tempestivamente l'errore del contribuente, allora questo si comunica all'azione principale di accertamento, si giustifica la minorazione della condizione giuridica del Fisco e l'azione correttiva non può avere più la virtù propria di azione principale: se invece il Fisco, adoperando la diligenza concreta, rileva l'errore e lo corregge, non vi è più bisogno di azione correttiva e l'azione di accertamento rimane principale.

Naturalmente i principii astratti ricevono modificazioni dai sistemi positivi che si adottano pel procedimento d'accertamento. Dove e quando il Fisco riceve il potere di rifiutare la dichiarazione di parte gli si può imputare l'omissione della originaria correzione: dove e quando riceve solamente il potere di controllo e rettifica posteriore, restando intanto inalterabile la dichiarazione di parte, non è possibile imputargli di non aver corretto fin dall'origine l'errore. Del pari i principii astratti ricevono modificazione dalla possibilità giuridica, in cui il Fisco si trovi indipendentemente dai suoi poteri speciali, di scoprire l'errore: l'impossibilità non comporta la imputazione. Non sembra perciò accettabile il concetto assoluto che ogni accerta-

---

(1) Cass. Roma, 9 febbraio 1915 - Verona, Finanza. D° finanz., 76.

mento di imponibile maggiore di quello denunziato dia luogo a tassa principale, così detta complementare, in quanto va ad aggiungersi alla tassa originariamente imposta per essersi scoperti cespiti non denunziati (1).

Ed è del pari evidente che codesti principii trovano luogo a funzionare fin quando vi si presta la legge o con disposizione diretta o indiretta o col silenzio: dove la legge provvede in difformità, la dottrina può dare suggerimenti, ma l'interprete deve seguire la legge (2).

Si possono dedurre dalle premesse indagini le seguenti regole:

1° È azione di supplemento quella che il Fisco intraprende a correggere un errore proprio.

2° È azione principale complementare quella che il Fisco intraprende a correggere fin dall'origine un errore di dichiarazione di parte: salvo che la legge dica diversamente.

3° L'azione che il Fisco intraprende a correggere un errore di parte, dopo dell'originario accertamento, è suppletiva, salvo che la legge dica diversamente.

Si è fin qui nel presupposto di un errore nell'accertamento, e l'azione che tende a correggerlo è azione di accertamento suppletivo. In questa figura l'errore può essere di dritto o di fatto, se cade sulla causa, la persona, la tassazione, la valutazione: è di solo fatto quando cade sulla liquidazione. Generalmente la giurisprudenza vede soltanto l'errore di calcolo o di criterio: ma il concetto così ristretto non si può accettare. Vi sono anzitutto errori di fatto di molteplici specie (esistenza, quantità, calcolo) che la stessa legislazione positiva ha distinte: errore materiale, errore di estimazione, e simili. Può persino riguardare il

---

(1) App. Lucca, 8 maggio 1908, Tuscan Gas, Finanze (" Temi ", 581). Dobbiamo avvertire, a giustificazione delle incertezze della giurisprudenza, che nel dritto fiscale positivo il supplemento non trova principii certi, e invece trova frequenti contraddizioni chiare.

(2) Per un esempio, la tassa di registro sul maggior valore accertato dopo la denunzia è dalla legge qualificata suppletiva; mentre, secondo i principii, sarebbe principale. Nelle imposte dirette sullo stesso caso la legge tace, e il principio generale può funzionare.

termine di inizio, di durata, di fine dell'obbligazione. Poi l'errore di dritto non è solo di criterio, potendo cadere sulla tassabilità, sulla qualificazione giuridica, sull'interpretazione, e via dicendo: ed esso porta alla forma più lata del supplemento, che è quella diretta ad accertare l'imposta quando nell'originario accertamento si è dichiarata l'esenzione. Il presupposto giuridico comune a tutti tali casi è che si tratti di errore correggibile, secondo la comune dottrina dell'errore: l'errore sostanziale, producendo la nullità di tutto l'accertamento originario, fa mancare il presupposto fiscale del supplemento, restando in vita l'azione di accertamento principale.

L'azione, invece, che tende a correggere una percezione insufficiente è azione suppletiva di pagamento. Essa presuppone l'errore nella riscossione: il quale è sempre di fatto e non è mai sostanziale.

La diminuzione di condizione giuridica del Fisco è l'effetto generale dell'errore. Essa consiste nell'attenuazione o nella perdita dei privilegi di garanzia, di procedura, di esazione e nell'abbreviazione del termine di prescrizione ordinaria per l'estinzione dell'obbligazione. La ragione è, circa il punto dei privilegi, che essi sono dati al Fisco per la tutela dell'Ente contro il fatto o l'omissione del contribuente, e non contro il fatto o l'omissione sua: e circa il punto della prescrizione la ragione è che, come il Fisco deve poter rapidamente realizzare le entrate per l'interesse del Tesoro pubblico, così il contribuente deve poter rapidamente essere liberato dall'onere e dal peso della contribuzione, e come il Fisco deve fare assegnamento sulle percezioni alla prefissa scadenza, così deve poter fare assegnamento il contribuente di essersi liberato quando le ordinarie scadenze sono oltrepassate.

CAPITOLO II.

Le obbligazioni civili e penali.

§ 1.

Le cause di obbligazione.

Sommario. — 13. Nozioni generali: elementi giuridici ed economici. La legge. L'imponibile. Presunzione di esistenza della causa; fruttiferità di crediti, acquisti. Catasto ed accessioni. — 14. La causa per le imposte dirette. Possesso del reddito. L'imposta di manomorta — 15. per le imposte indirette sugli affari. Imposte di atto, fisse e graduali. Imposte di enunciazione. In surrogazione. Di trasferimento; — 16. per le imposte indirette sui consumi. Elementi generali. I dazii interni: le tariffe e l'abbonamento dei Comuni: la cinta daziaria e la vendita al minuto. I dazii doganali: le tariffe: trattati e clausole: la concorrenza e i paesi poveri: la reciprocità. Repertorio doganale. Le imposte di produzione e i dazii compensativi. — 17. Le cause penali per imposte dirette e indirette. Il reato fiscale. Contravvenzione: colpa e forza maggiore. Contravvenzione fraudolenta. Delitti innominati e contrabbando. Dolo e intenzione di lucro. Il tentativo. Sistema. Le pene in generale. Le sopratasse: natura giuridica.

13. — Esiste una causa di obbligazioni fiscali, quando esista anzitutto una legge imposizionale nei suoi elementi essenziali, che a suo luogo sono stati esaminati (1).

In certi sistemi e per certe imposte la legge che le istituisce rimanda ad una successiva legge speciale la determinazione di taluno degli elementi essenziali. Così nel sistema di contingente è la legge annua del bilancio, o è altra simile legge periodica che stabilisce il contingente annuo e i criterii della sua ripartizione. Così ancora nel sistema inglese l'aliquota dell'imposta sul reddito è fissata annual-

(1) Cap. I, n° 2.

mente: ed anche nel sistema italiano si trova qualche cosa di analogo per le tasse Camerali, giacchè la legge stabilisce il massimo dell'imposta per ogni categoria di contribuenti, e poi ogni anno entro il limite dei massimi è stabilito l'ammontare della tassa sulla base del bilancio preventivo della Camera di commercio approvato dal M.° di agricoltura (1). Ora in questi casi, e quando si tratta di imposte continuative, come le dirette, la mancanza del provvedimento modificativo non può liberare il contribuente dall'obbligazione preesistente: epperò, se non interviene l'atto periodico di specificazione, rimane in vita l'obbligazione antecedente, perchè la causa non manca. Questo è il principio che offre in astratto la ragione del decidere: va da sè che la questione concreta si potrà decidere diversamente, se la legge in luogo di tacere adotti un principio o un criterio suo particolare.

Mentre in linea generale si riconosce la potestà dello Stato di dare alla legge una espressa efficacia retroattiva, nella materia dei tributi questa potestà si nega, e la retroattività del tributo si condanna (2). Essa non si giustifica, perchè, essendo l'imposta un prelevamento dal reddito, anche quando è commisurata al capitale, può essere levata sul reddito attuale e non anche su quello passato, che è già consumato.

Nel passaggio da uno ad un altro regime fiscale la legge nuova e la vecchia hanno ciascuna un periodo di imperio, che è nettamente diviso dal termine iniziale di vigore di quella nuova in relazione all'oggetto del tributo. Trattandosi di imposta continuativa la questione non presenta incertezze di rilievo. Le può presentare quando l'imposta si rende attuabile in relazione ad un atto od un fatto: allora è la data dell'atto o del fatto che determina la legge da applicare, e la eventuale sua incertezza si risolve coi prin-

---

(1) Vedi applicazione: Decreto 21 novembre 1915, n° 1791 (Legge 20 marzo 1910, n° 121, sull'ordinamento delle Camere di commercio; e Regolamento 19 febbraio 1911, 215.

(2) Si è attuata per lo passato, e si può anche oggi attuare nei paesi non civili, allo scopo — come dice Einaudi — di battere moneta per il tiranno e affamare il popolo.

cipii e le regole del dritto comune sulla certezza della data, a meno che il dritto positivo fiscale non dica diversamente.

Non basta però la legge e perchè essa entri in funzione di causa di obbligazione fiscale occorre ancora il concorso della esistenza di quel cespite economico-giuridico che essa prende in considerazione per l'applicazione del tributo. Esso è l'imponibile, nel quale si intreccia l'elemento economico del cespite con gli elementi suoi giuridici speciali variabili in ragione delle circostanze dei singoli casi e con l'elemento giuridico generale e costante della tassabilità, cioè del rapporto di identificazione tra il cespite quale è nella realtà e il tipo preso dalla legge in considerazione. Spesso la legge prende in considerazione categorie o classi di tipi, e allora è anche più complesso il rapporto di identificazione.

I coefficienti della causa sono dunque la legge imposizionale, l'imponibile e il rapporto tra l'una e l'altra.

Non è possibile presumere nè la esistenza della legge, nè la tassabilità, e nemmeno un cespite nel senso di materiale esistenza: è lecito però presumere la esistenza di un rapporto di dritto o di fatto, e il dritto positivo fiscale si avvale dei mezzi di presunzione ordinaria ed altri ne crea di speciali. Interessante è la presunzione della fruttiferità di un credito, anche se il titolo lo dichiara infruttifero: la legge sull' imposta di ricchezza mobile ha creato questo potente mezzo di difesa contro le facili evasioni, e ne ha sottratto l'apprezzamento al magistrato ordinario, affidandolo esclusivamente alle commissioni amministrative. È una presunzione quasi assoluta, giacchè l'unico modo di dimostrarne la fondatezza o infondatezza è quello di convincere la coscienza del magistrato speciale. Un altro tipo di presunzione speciale è creato dalla legge di registro, la quale consente di presumere la esistenza di trasferimenti d' immobili a titolo di proprietà o di usufrutto o di godimento di fatto per anticresi e locazione, quando nei primi due casi il possessore si sia fatto iscrivere in catasto e abbia pagato per proprio conto rate d'imposte, o altrimenti si abbia la prova di convenzioni che facciano presumere legalmente in lui il dritto reale, e nel secondo caso esistano pagamenti o fatti o atti che inducano la presunzione. La quale è

dunque poggiata sopra principii di prova, ed ammette in tutti i casi la prova contraria.

Una fonte generale di presunzioni per la materia delle imposte dirette reali e di quelle indirette sui trasferimenti è il catasto, in quanto esso dimostri la pertinenza di un determinato dritto reale ad una determinata persona. Nelle imposte dirette esso è addirittura uno strumento di accertamento, e se ne discorrerà di proposito. Quanto ai trasferimenti onerosi, oltre all'ipotesi di una prima iscrizione catastale, può esservi quella delle mutazioni, ma non è di importanza effettiva. La medesima ipotesi è invece di importanza effettiva nei casi di trasferimento " causa mortis „ giacchè sono frequenti gli errori catastali e la prova di essi frequentemente è difficile, e più difficile si rende per una giurisprudenza che si è andata formando. Questa giurisprudenza si estende a tutti i casi in cui esista un elemento di prova della esistenza di un'attività patrimoniale in testa al *de cujus* non denunziata, e così anche un credito per quanto remoto. Secondo numerosi responsi la prova contraria per dimostrare che non esiste o non esiste più nel patrimonio del *de cujus* l'attività di cui intendesi presumere l'esistenza, deve essere data con quegli stessi mezzi rigorosi, che la legge esige per dimostrare l'esistenza del passivo.

La massima non ci pare sostenibile, e del resto la stessa amministrazione ne fa uso con discrezione, cosciente della tenuità della motivazione, non ostante che apparentemente sia fondata sopra un " jus receptum „. Chi dal catasto è indiziato di aver ereditato o in genere acquistato un dritto reale non ha bisogno di altro per la prova contraria, che di dimostrare l'errore catastale, il quale può anche consistere nel difetto di titolo idoneo alla scrittura catastale: e chi è indiziato di essere creditore non può essere obbligato ad esibire la quietanza di data certa anteriore alla morte, perchè nessuna legge nè generale nè speciale impone l'obbligo di rilasciare per ogni pagamento una quietanza formale. Resta l'efficacia di presunzione del credito, quando secondo la scadenza di patto esso sia ancora in vita al momento dell'apertura della successione: e anche così ristretta, essa rimane importante, specialmente considerando i molteplici casi di crediti dipendenti da condanne giudi-

ziali, dove la scadenza manca. L'argomento principe della massima, cioè che si tratta di " escludere „ un'attività del patrimonio, è vizioso in ciò che si dà per dimostrato ciò che devesi dimostrare, cioè l'appartenenza del patrimonio.

In appoggio del principio di accessione del dritto privato la giurisprudenza ha creato un'altra specie di trasferimento tacito, quella cioè delle costruzioni immobiliari nelle alienazioni di aree. Si tratta anche qui di una presunzione, che cioè la costruzione appartenga all'alienante e insieme con l'area si trasferisca per conseguenza all'acquirente anche contro la dichiarazione contenuta eventualmente nel titolo di alienazione che la costruzione sia stata eseguita dall'acquirente. E il principio potrebbe essere accettato, ma gli si è dato poi troppa virtù fino al punto da rendere quasi assoluta la presunzione, giacchè non si ammette come prova contraria se non la scrittura privata di data certa e anteriore o l'atto pubblico, da cui risulti la pertinenza dell'edificio al nuovo possessore dell'area: ed i responsi concordi sono tanti da essersi formato sull'argomento un " jus receptum „ (1).

14. — Nelle imposte dirette l'elemento specifico della causa consiste nel possesso del reddito. Usiamo questo concetto e lo esprimiamo in una locuzione che è anche legale, per sintetizzare i principii e le opinioni. Non è il possesso del bene, e tanto meno il possesso giuridico, che la legge fiscale esige per l'applicabilità dell'imposta. Possono concorrere l'uno e l'altro dei due requisiti, ma basta che vi sia il godimento, da cui deriva il reddito e che forma il contenuto economico del rapporto tra la persona e i beni: rimane indifferente per la legge fiscale se vi sia un titolo giuridico, e quale, del rapporto di fatto. Tuttavia, quando il titolo vi è, la legge fiscale non ne prescinde.

Perciò è tenuto all'imposta il possessore di fatto, anche se altri pretenda la proprietà o il possesso giuridico; perciò è tenuto il possessore (enfiteuta) e non il proprietario; vi

(1) Cass. Roma, 20 giugno 1914 - Andreoli; 15 ott. 1914 - Marchi (" Foro It. „, 1232, 1426).

è tenuto il locatore e non il locatario. Perciò ancora, quando il reddito di un bene è goduto da una parte a titolo di possesso, dall'altra a titolo industriale o di lavoro, vi possono essere due imposte, una a carico del possessore e l'altra a carico dell'industriale, come avviene nelle affittanze agrarie e in genere nelle industrie che utilizzano fondi ricevuti in locazione o in concessione.

La causa può riferirsi al reddito generale di una persona o di una singola economia, cioè all'entrata di cui essa è provvista senza distinzione di fonti, anzi accomunandole e cumulandole: ad essa corrisponde l'imposta generale sul reddito. Può riferirsi ai redditi specificati in ragione delle loro fonti economiche, cioè natura, capitale e lavoro, e coincidere col frutto naturale o civile: si hanno allora cause specificate in ragione della specie del reddito, a cui corrispondono le imposte speciali sul reddito delle terre, delle case, degli opificii, della ricchezza mobiliare.

Tutte queste imposte esistono in Italia.

Esiste l'imposta generale sul reddito, sotto le forme e denominazioni di tasse di focatico o famiglia, di valor locativo e simili, attribuite dalla legge facoltativamente ai Comuni, e obbligatoriamente solo in particolari casi. Esistono le singole imposte sul reddito delle terre, delle case ed opificii (fabbricati), e della ricchezza mobiliare, attribuite in principale allo Stato e sussidiariamente alle Province e ai Comuni, che possono sovrimporre entro certi limiti del tributo erariale, fatta eccezione per il tributo mobiliare. In sostanza le tre imposte speciali italiane, riunite e sommate insieme, formano l'imposta unica sul reddito generale adottata dagli altri Paesi: e se a favore del sistema di separazione e di specialità si può dire, come si è detto, che sono tecnicamente di più facile applicazione le singole imposte, ed anche di maggiore rendimento, in senso contrario c'è da obiettare che meglio si presta alla giustizia sociale nella distribuzione del peso l'imposta unica, come quella che meglio permette la determinazione del minimo di sussistenza in ragione delle condizioni sociali e personali del singolo possessore.

Le imposte dirette comunali sono ordinate a sistema di categorie e di classi. I Comuni sono dalla legge divisi

in categorie in ragione della popolazione; in ciascun Comune il reddito è scalato in classi: ad ogni classe la legge attribuisce un massimo di imposta variabile secondo la categoria del Comune, e anche un minimo talvolta: entro il massimo e il minimo il Comune può deliberare la quota d'imposta che intende applicare per ogni classe di reddito. È un sistema ingegnoso ma piuttosto empirico, sopratutto perchè mette tutti i Comuni e tutti i contribuenti in una condizione di eguaglianza, che si risolve poi in sperequazione secondo le disuguaglianze economiche e finanziarie dei varii luoghi.

Sembra preferibile un ordinamento che avochi allo Stato l'imposta generale sul reddito, con facoltà alle Province di sovraimporre ad essa, e lasci ai Comuni le imposte dirette speciali, acciocchè il Comune rurale possa principalmente trarre alimento dall'imposta fondiaria, quello urbano dall'imposta sui fabbricati e quello industriale dall'imposta mobiliare. È stato già obiettato che lo Stato non può rinunziare, in occasione di riforma, ai redditi reali, dovendo anzi farvi assegnamento per una imposta generale opportunamente discriminata secondo le fortune, salvo ai Comuni di appoggiarsi a questa. Ma non si vede perchè, dando ai Comuni l'imposta sui redditi reali, debba lo Stato rinunziarvi o debbano i Comuni a loro volta rinunziare all'imposta generale. Nulla impedisce, salvo le condizioni di finanza privata e pubblica, che, dando allo Stato l'imposta generale e ai Comuni la corrispondente sovraimposta, si lasci poi ai Comuni, per gli ulteriori bisogni del bilancio loro, di imporre i reddidi fondiarii urbani o rurali o quelli industriali secondo la particolare condizione economica locale: sarà questione soltanto di misura.

L'imposta erariale sul reddito dei terreni è attualmente ordinata in parte a sistema di contingente e in parte a sistema di quotità, e ciò durerà fino a quando il nuovo catasto non avrà ricevuta la sua completa attuazione. Ne deriva una diversità regionale di regime: nelle regioni a sistema di contingente la disciplina giuridica dell'imposta è data dalle antiche leggi dei rispettivi compartimenti: restano come disposizioni generali e comuni l'ultra-contingente, che è l'aumento del contingente compartimentale

per l'imposta sui beni, così detti, censibili o non censiti o perchè sfuggiti o perchè passati dalla categoria degli immuni a quella dei soggetti o per altri motivi analoghi, e la reimposizione compartimentale delle quote d'imposta che si sgravano o non si percepiscono o perchè indebite o perchè inesigibili.

Nelle altre provincie l'imposta sul reddito dei terreni e in tutto il regno le altre due imposte dirette erariali sul reddito dei fabbricati e sul reddito mobiliare sono a sistema di uniforme disciplina giuridica (1).

Anche per l'imposta di manomorta la causa di obbligazione è il possesso del reddito, e si tratta di possesso giuridico e di reddito globale, qualunque sia la sua fonte. Per dichiarazione della legge ed unanime consenso di dottrina e giurisprudenza questa imposta sostituisce quella di successione a cui si sottraggono per loro natura gli Enti che vi sono soggetti. Vi sono infatti soggetti gli Enti morali e gli stabilimenti pubblici, laici ed ecclesiastici, forniti del requisito di indefettibilità, che si intende in senso relativo alla relativa immobilità del loro patrimonio (2). Non è indefettibile quell'Ente privato, società o associazione la cui vita dipende dalla volontà degli associati che possono scioglierla *ad nutum* o a termine.

Nemmeno gli Enti di beneficenza ne vanno esenti, soltanto godono di un'aliquota di favore, a condizione che siano sottoposti ad effettiva vigilanza governativa o amministrativa: dello stesso beneficio godono anche le rendite destinate a scopo di beneficenza, anche se l'Ente non è istituito per beneficenza. Tanto meno se ne sottraggono gli istituti di educazione, istruzione, risparmio: per molto tempo se ne sono sottratti gli istituti di credito fondiario: e non si capisce la ragione di tal favore particolare, che ora l'amministrazione finanziaria si vanta di aver fatto cessare.

15. — Le cause che dànno luogo ad obbligazioni per tasse (così dette) di bollo, registro, successioni e per le così

---

(1) Per le sperequazioni dipendenti dal diverso sistema di fondiaria si consulti il n° 13, vol. I.

(2) Cass. Roma, 24 sett. 1889 - Cassa Risp., Verona.

dette tasse in surrogazione sono l'atto, l'affare, il trasferimento. All'atto corrispondono le tasse fisse, all'affare quelle graduali o proporzionali, al trasferimento quelle proporzionali o progressive.

Le tasse fisse di bollo e registro non sono suscettibili di una costruzione giuridica analitica, trattandosi di imposte sorte empiricamente e propagatesi per l'unico loro pregio di avere una larga base finanziaria. Si possono fissare le seguenti regole generali:

1° La causa consiste nella esistenza e nella presenza attuale di un atto; non può sorgere obbligazione se manchi la presenza dell'atto secondo la sua destinazione e l'uso corrispondente. Quindi non corre presunzione di esistenza. E ciò vale per la tassa fissa sia di bollo che di registro.

2° Ogni atto scritto è soggetto a tassa fissa di bollo, se ha il contenuto di negozio giuridico o di documento probatorio o di istanza amministrativa o di provvedimento amministrativo d'interesse privato. Ogni altro atto non vi è soggetto, se non in quanto sia nominativamente previsto dalla legge per una tassa. Dicesi perciò che la legge di bollo è una tariffa. E siccome in realtà sono molteplici gli atti della seconda categoria in tutta la vita commerciale ed economica, ne segue che ad ogni atto il privato deve consultare la legge per non incorrere in una contravvenzione.

3° Gli atti provenienti dall'estero, e che sarebbero soggetti a tassa se fossero nazionali, non vi sono soggetti se non in caso di uso o quando si debbano produrre per effetti politici, amministrativi o giuridici presso le autorità e gli ufficii.

4° Ogni atto, che non ponga in essere un affare o un trasferimento, è soggetto a tassa fissa di registro in quanto sia nominativamente previsto dalla rispettiva legge per tale trattamento. Inoltre vi è soggetto ogni atto che, pur contenendo un affare o trasferimento, non sia sottoposto a tassa graduale, proporzionale o progressiva, ed ogni altro atto che volontariamente sia presentato alla registrazione (1).

---

(1) Tralasciamo le forme analoghe, e minori, di altre tasse (legalizzazione, ecc.), dal cui insieme il contribuente italiano è oppresso non

Le tasse fisse di bollo e registro sono di misura diversa, secondo la natura dell'atto, la sua entità economica o giuridica, e talvolta, per il bollo, anche secondo la dimensione della carta.

Vi sono anche tasse graduali e proporzionali di bollo: tale è quella sulle cambiali, sui biglietti di spettacoli pubblici (teatri, cinematografi e simili), sui biglietti, contromarche e riscontri relativi al trasporto di persone e di cose su ferrovie, tramvie e altri mezzi di locomozione di uso pubblico: non è tassa di bollo, ma imposta sui consumi, quella sulle biciclette, automobili e simili per uso privato.

La causa di obbligazione per tassa graduale o proporzionale di bollo è un affare, che andrebbe assoggettato alla tassa di registro corrispondente, ma attesa la difficoltà di applicare questa, si accresce quella: la quale pertanto è da annoverarsi in sostanza tra le tasse non propriamente sostitutive, ma cumulative. Talune di queste tasse possono essere buoni strumenti di finanza democratica: applicati in massa come in Italia sono strumenti di finanza affannosa in paesi poveri e poveramente amministrati. La causa di obbligazione per imposta di registro sugli affari è l'atto scritto che abbia per contenuto un affare, ordinariamente di natura economica.

Ogni negozio, civile o commerciale, giudiziale o stragiudiziale, privato o pubblico, che, senza importare un trasferimento di dritti o di beni, importi però una dichiarazione o attribuzione di dritti, una liberazione o un vincolo, o altri effetti giuridici analoghi, e consti di un atto formale privato o pubblico, è soggetto alla tassa di registro o graduale o proporzionale. Le dichiarazioni di dritto scontano spesso la tassa fissa, ma possono essere, e talvolta sono, assoggettate a quella graduale: le attribuzioni scontano la graduale: gli altri negozii sono soggetti alla proporzionale. L'esistenza e la presenza dell'atto sono condizioni di legittimazione dell'imposta. Onde i contratti verbali sono immuni, fatta eccezione:

1° di quelli d'affitto di beni stabili al di là di certo

---

soltanto di pesi fiscali, ma anche, e più, di fastidii burocratici che lo obbligano a perdere il tempo da uno ad un altro ufficio.

minimo. Essi sono da denunziarsi e la denunzia porta alla applicazione della tassa;

2° di tutti i contratti verbali nei casi in cui siano enunciati in un atto scritto soggetto a registrazione, sempre che il rapporto giuridico da essi creato non si estingua con l'atto in cui è enunciato o sia già estinto, e inoltre vi sia la relazione di connessione diretta tra l'atto enunciato e quello in cui lo si enuncia. Qui la causa è la enunciazione.

Appartengono pure al gruppo delle imposte sugli affari le tasse ipotecarie, dove la causa è la trascrizione, l'iscrizione, la cancellazione delle formalità: esse si distinguono dalle altre per migliore razionalità di fondamento, giacchè effettivamente lo Stato rende un servizio particolare e individuale a coloro che volontariamente lo domandano per assicurarsi la protezione legale speciale che è data alla pubblicità.

Nei casi di imprese economiche o bancarie assunte da società di capitale una folla di affari si compie quotidianamente col solo giro dei titoli, o mediante la loro negoziazione o mediante la loro circolazione o talvolta mediante la scritturazione dell'affare sui registri sociali. È un enorme movimento di ricchezza, il più delle volte a titolo di trasferimento o analogo, su cui non sarebbe giusto non prelevare l'imposta, e che d'altra parte per la sua rapidità e per le sue proprie forme non si presta nè all'applicazione volontaria dell'imposta per ogni singolo atto, nè alla dimostrazione della presenza dell'atto per impedirne l'evasione. Sono nate così le imposte in surrogazione del bollo e del registro nei tre gruppi delle imposte di negoziazione, di circolazione e di capitale. Data la ragione della legge, essa cessa:

1° Quando si tratta di un affare compiuto mediante un atto nelle forme comuni: allora questo affare è causa propria e distinta di obbligazione per imposta di bollo e registro (1).

---

(1) Perciò nelle società in cui l'azione o quota non è cedibile se non per atto autentico, la tassa in surrogazione non è dovuta. Cassazione Roma, 21 luglio 1917 (Aselmeyer).

2° Quando si tratta di società personale: allora manca il giro di affari manuale e gli atti si compiono nelle forme comuni.

La causa dell'imposta di negoziazione è la esistenza di un capitale destinato alla negoziazione. È vero che il più delle volte esso assume la veste di azioni od obbligazioni, ma non è essenziale l'esistenza di questi titoli formali, e quando la legge usa il vocabolo " titolo „ non intende per tale quello formale, ma il titolo giuridico alla quota di capitale o caratura, che abbia comunque l' attitudine a trasferirsi senza bisogno che l'affare risulti da un atto formale. Anche la caratura può avere questa attitudine se il patto sociale ne permette la negoziazione senza forme esterne. Per conseguenza non è decisiva la qualità che l'atto sociale attribuisce nominativamente alla società, bensì la qualità intrinseca risultante dall'insieme dei patti. Secondo la legge comune di commercio la società di persone esclude la cedibilità della quota sociale senza il concorso del consenso di tutti i socii: se invece si conviene che la cedibilità è consentita anticipatamente, sia pure verso l'adempimento di condizioni d'ordine interno, non si tratta più di società personale, ed essa è tenuta alla tassa sul capitale suscettibile di negoziazione (1). E basta la costituzione della società a legittimare la causa, a meno che essa sorga come società per azioni, nel qual caso la causa si legittima con la emissione dei titoli formali (2): nè cessa quando le azioni essendo liberate sono sostituite da titoli di godimento, perchè non cessa l'attitudine di questi alla negoziazione.

La tassa di circolazione colpisce i biglietti delle imprese bancarie di emissione. Vi è differenza tra gli affari rappresentati dal giro di biglietti e quelli rappresentati dalla negoziazione di azioni, quote e carature. Il giro dei biglietti

---

(1) App. Genova, 12 febbraio 1904 - Siderurgica Savona (" Foro It. „, 955); Cass. Roma, 10 ott. 1904 - idem (" Legge „, 2294); Cassazione Roma, 30 genn. 1915 - Piccinelli. D° finanziario, 79.

(2) App. Genova, 18 marzo 1904 - Miniere Trezza (" Giur. It. „, 304); Cass. Roma, 3 dic. 1904 - idem (Massime, 605).

è un movimento che costituisce lo scopo dell'impresa bancaria e produce l'utile di tutta la società: la negoziazione dei titoli invece è un'operazione di interesse dei singoli socii, ed è l'utile individuale loro che l'imposta colpisce pur rivolgendosi alle società per conto loro. Di conseguenza l'imposta sul capitale bancario è indipendente da quella sulla negoziazione delle azioni che costituiscono il capitale della impresa bancaria. Nè vi è duplicazione tra le due, giacchè quella sui biglietti sostituisce l'imposta di bollo e registro sugli affari della società, che altrimenti la evaderebbero.

L'imposta propriamente sul capitale colpisce le imprese straniere diverse dalle bancarie in luogo della tassa di negoziazione. In questo caso poggiare il tributo sul titolo individuale al capitale sociale, cioè sull'azione, quota, caratura in ragione della sua trasferibilità, avrebbe significato offrire il pretesto giuridico all'evasione, perchè codesto titolo, essendo domiciliato all'estero, non avrebbe potuto formare oggetto di una imposizione reale, quale è quella sugli atti di affare. Perciò, secondo ragione e dritto positivo, la causa si legittima per il solo capitale e più esattamente non per la sua esistenza bensì per il suo impiego in operazioni nel territorio del Regno. Il capitale per legge naturale ha la virtù di produrre ricchezza anche senza muoversi dal luogo in cui fu raccolto e costituito, usando le imprese farlo fruttare senza spostarlo, salvo il saldo delle differenze tra accreditamenti e addebitamenti. La Casa centrale all'estero addebita ai rappresentanti nel territorio nostro le eventuali anticipazioni e riscossioni, ossia gli incassi, e accredita i pagamenti, lucrando la differenza attiva mediante le operazioni che compie a mezzo di essi. In realtà queste operazioni sono poste in essere dal capitale in esse impiegato, ed è questo che legittima la causa di obbligazione tributaria: quindi sono soggette al tributo anche le Compagnie di navigazione che, non avendo nel territorio nessuna parte del proprio capitale investito in beni, tuttavia compiono operazioni di imbarco e sbarco di passeggieri e merci nei porti del Regno (1), e in gene-

(1) App. Genova, 10 dicembre 1906 - Transatl. Barcellona (" Temi Gen. ", 54).

rale tutte le imprese estere in ragione del capitale assegnato o impiegato in operazioni nel Regno indipendentemente dalla sua provenienza o pertinenza (1). È stato detto che la società può costituire nel Regno una filiale autonoma a sistema azionario, e riuscire così all'evasione almeno parziale, scontando il tributo di negoziazione sul minor capitale azionario anzichè quello maggiore sul capitale effettivamente assegnato o destinato alle operazioni. Ma si tratta di un equivoco, mentre nulla impedisce al fisco, una volta accertato il carattere straniero dell'impresa, di levare il tributo sul maggior capitale impiegato o assegnato anzichè su quello minore rappresentato dalle azioni.

Più esatta è l'osservazione del Nitti (2), che cioè lo sviluppo industriale e commerciale tacitamente sopprime gli indici della ricchezza, costituiti dagli ordinarii atti formali occorrenti per gli affari, e che per quanto si voglia sopperire alla scomparsa di codesti indici mediante le imposte in surrogazione, la ricchezza anonima riesce sempre ad evadere l'imposta indiretta sugli atti, affari e trasferimenti: onde le regioni industriali risentono meno delle altre, in uno Stato come il nostro specialmente, l'onere complessivo del sistema tributario.

L'alienazione di beni immobili e mobili, corporali e incorporali, di dritti e azioni costituiscono le categorie di trasferimento ai fini delle imposte in discorso, ma perchè vi sia la causa di obbligazione d'imposta si distingue:

1° L'imposta di successione, per la quale basta il fatto giuridico del passaggio di un patrimonio o di un singolo bene a titolo di eredità o legato;

2° L'imposta sui trasferimenti di beni immobili, pei quali basta che vi sia il negozio, anche senza l'atto formale, purchè del negozio si abbia la prova relativa voluta dalla legge speciale. Anche l'affitto e l'anticresi sono considerati come alienazione, non della cosa, ma del suo godimento di fatto, e sono egualmente trattati;

---

(1) Cass. Roma, 9 febbr. 1915 - Società ferrovie sussidiate (" Giur. It. ", 237).

(2) Nitti, *Il bilancio*, ecc., o. c.

3° In tutti gli altri casi la causa di obbligazione è l'atto scritto, nel quale per la legge fiscale si immedesima il negozio.

Sono ordinate a tasso progressivo le imposte di successione, di donazione e quelle sui trasferimenti immobiliari.

16. — La causa di obbligazioni per imposte sui consumi in generale è il consumo sia personale che industriale dei beni economici, ma nel senso lato che comprende tanto quei beni i quali si consumano effettivamente e contemporaneamente con l'uso, quanto quegli altri i quali non si consumano ad un tratto e contemporaneamente con l'uso, ma ammettono un uso ripetuto prima di consumarsi, e comprende tanto quei beni i quali si trasformano per effetto del consumo in altri beni di uso, quanto quelli i quali consumandosi concorrono alla produzione di altri beni, quanto infine quelli che hanno la pura e semplice destinazione naturale al consumo diretto.

Siccome, per quanto sia vasta la categoria di tali beni, essi presentano la costante caratteristica della destinazione o naturale o umana ad un uso di consumo, il possesso di essi è sufficiente a legittimare la causa, chiunque ne sia il titolare o destinatario, perchè per via di ripercussione l'imposta si andrà a riversare sul consumo.

Perciò l'imposta si applica indirettamente alla prima manifestazione di un possesso destinato al consumo, la quale consiste o nella introduzione dall'estero o nella produzione all'interno o nella introduzione delle merci e dei prodotti nei locali di esercizio pubblico: si aggiunge per l'Italia il passaggio delle barriere dei comuni chiusi che ancora esistono.

Rispetto a quei generi, dei quali lo Stato ha costituito a suo favore il monopolio fiscale in sostituzione dell'imposta, non vi è luogo a costruzione giuridica della causa, non essendovi obbligazione di imposta: chi ha bisogno del genere lo acquista presso gli spacci impiantati dallo Stato. Si tratta di sapere se vi è luogo a cause di obbligazioni penali e come sia organizzata l'industria monopolizzata; e su di ciò rinviamo a luogo proprio.

La legislazione italiana ha riservato allo Stato le im-

poste doganali ed ha detto di aver lasciato le imposte di consumo propriamente dette quasi del tutto ai Comuni, ma viceversa ha creato per conto dello Stato le imposte di produzione, che sono altrettanti dazii di consumo erariali.

Si hanno così in materia di consumo nel diritto fiscale positivo tre categorie di imposte:

1° Quelle sui consumi propriamente detti, o dazii interni di consumo;

2° Quelle sulla produzione, o imposte di produzione;

3° Quelle sul commercio con l'estero, o dazii doganali.

I dazii doganali e quelli di consumo interno per il loro naturale tecnicismo si prestano al cumulo, e nel fatto si cumulano, anche restando separati e distinti. Non si prestano invece a ciò le imposte di produzione, epperò avviene che in sostituzione di esse occorre porre dazii doganali alla barriera e viceversa.

Molto spesso il consumo industriale, e talvolta quello individuale, occorre che sia agevolato, ed è in questa materia specialmente che le agevolazioni si applicano sotto la forma di restituzione o di sospensione. Anche del sale e del tabacco, quantunque monopolizzati, è da dire lo stesso, e allora l'agevolazione consiste in una riduzione del prezzo di vendita.

La legge del '64 che unificò l'ordinamento dei dazii di consumo partì dal concetto che l'imposta dovesse principalmente lasciarsi ai Comuni, attribuendo allo Stato pochi dazii specifici, e anche per questi attuando il sistema antico dell'abbonamento col Comune e subordinatamente dell'appalto governativo: nella evoluzione successiva l'appalto governativo è scomparso e il concetto dell'autonomia comunale ha ricevuto la sua sistemazione fiscale nel metodo dell'abbonamento collo Stato per i dazii erariali e di una circoscritta libertà nella imposizione comunale. In principio furono poche le voci di dazio erariale, poi crebbero, si restrinsero di nuovo, si modificarono secondo le esigenze di finanza: oggi contemplano le carni vive, macellate, salate, il riso, lo zucchero, l'olio, lo strutto bianco, il burro, i vini, l'alcool e i liquori: da poco tempo è cessato il dazio sui farinacei. Ai Comuni è data facoltà di imporre dazii addi-

zionali sugli stessi generi fino al 50 % dell'erariale; di imporre dazii proprii su altri generi analoghi di consumo locale, e di imporne anche sopra generi non analoghi.

La costruzione giuridica della causa di obbligazione per l'imposta in discorso assume caratteristiche del tutto speciali per la specialità dell'ordinamento daziario, giacchè l'obbligazione del contribuente, qualunque sia il dazio, non corre verso lo Stato, ma verso il Comune, il quale a sua volta incontra per tutti i contribuenti locali l'obbligazione verso lo Stato, e non è la legge dello Stato che determina nei suoi elementi specifici l'obbligazione, bensì è l'atto del Comune (tariffa) entro i limiti positivi o negativi, ma sempre generali, della legge dello Stato. La tariffa erariale è semplicemente una tariffa massima dei dazii di Stato. Tali massimi variano secondo la popolazione. A questo fine i Comuni sono stati ordinati in quattro classi: la prima con popolazione da 50 mila e uno in sopra; la seconda da 20 mila e uno a 50; la terza da 8 mila e uno a 20; la quarta da 8 mila in giù. La tariffa massima cresce, per ogni voce, col crescere della classe, cioè della popolazione: il quale criterio ha per sua giustificazione niente altro che la secolare tradizione. Si è bensì voluto giustificarlo con la considerazione che nei centri maggiori crescono le comodità, ma resta a dimostrare poi che cresca anche la ricchezza individuale; andrebbe bene il criterio se l'imposta colpisse l'agiatezza e il lusso, mentre questo non è ed è noto che il costo della vita nei centri maggiori è più alto che nei minori, e viceversa non è maggiore il reddito dei meno abbienti.

In omaggio alla situazione storica e alla tradizione secolare si mantenne e ancora è mantenuta la distinzione tra le due categorie di Comuni chiusi e di aperti. Sono chiusi quelli delle tre prime classi, ma in quanto siano realmente circondati da una cinta effettiva di chiusura o da una cinta virtuale appoggiata a limiti effettivi e resa pubblica con forme speciali. Gli altri sono aperti e tali sono pure considerate le parti esterne (fuori cinta) dei Comuni chiusi, le stazioni e linee ferroviarie e le loro appendici. La categoria dei chiusi è però destinata a scomparire, per ora gradatamente, giacchè da una parte quelli che non sono suscet-

tibili di cinta sono dichiarati aperti, dall'altra parte si è lasciata libertà ai Comuni di deliberare il passaggio dalla categoria dei chiusi a quella degli aperti (1), e nello stesso tempo si è vietato che quelli i quali sono o diventino aperti possano tornare ad essere chiusi (2).

E intanto si è pure consentito che possano i Comuni chiusi deliberare liberamente di restringere la cinta, ma non eguale libertà si è lasciata di allargarla.

L'allargamento di cinta è trattato dalla legge allo stesso modo del passaggio da una classe a quella superiore. Questo passaggio richiede anzitutto che il censimento dimostri il corrispondente aumento di popolazione, ciò che per l'allargamento di cinta può ritenersi non occorrere; e richiede inoltre il concorso delle seguenti condizioni, che sono necessarie anche per l'allargamento di cinta:

1° il bisogno finanziario, dimostrato dal bilancio;

2° che il dazio erariale e addizionale abbia raggiunto il massimo della tariffa della classe occupata; che sia stata applicata la sovrimposta fondiaria fino al 50 %; nonchè la tassa di esercizii e rivendite, quella di vetture e domestici, e infine una tra quelle di focatico e valor locativo. Le quali norme segnano un lodevole indirizzo, per quanto soltanto virtuale o iniziale, di finanza locale democratica.

Disposizione di tariffa massima, indipendente dalla classificazione, è quella che autorizza i Comuni tutti a imporre i dazii comunali sopra generi analoghi ai tariffati entro la misura del 20 % del loro valore: mentre per i generi non analoghi l'autonomia comunale non ha un preventivo limite e lo trova caso per caso.

Vi è dunque una tariffa-limite generale, ad opera dello Stato, che risulta costituita:

1° dalla tariffa massima dei dazii erariali;

---

(1) Occorre deliberazione consigliare a maggioranza di dritto, ripetuta a distanza di non meno di venti giorni.

(2) Oggi, dopo che queste pagine erano già andate in tipografia, un decreto ha rimosso il divieto. È da augurarsi che il provvedimento sia transitorio, altrimenti un momento di opportunità avrà distrutto il risultato di lunghi anni di lotta della democrazia. E l'opportunità non è bella nè buona.

2° dalla disposizione che limita gli addizionali al massimo del 50 % degli erariali;

3° dalla disposizione che limita il dazio comunale normale al massimo del 20 % sul valore dei generi colpiti;

4° dalla disposizione che sottopone all'approvazione del Governo (decreto Reale) la tariffa pei dazii comunali non normali (sopra generi non analoghi).

Essa costituisce la tariffa-legge. Entro i limiti di essa ogni Comune delibera la sua tariffa concreta sia per dazio erariale, che addizionale e comunale: in rapporto di questo ultimo si esige che la tariffa indichi il valore della merce-voce, formato sulla media dei prezzi del quinquennio anteriore secondo i listini della Camera di commercio. Trattandosi di Comuni chiusi, la tariffa è doppia, una per il chiuso e l'altra per il forese.

È dunque l'atto del Comune, la sua deliberazione consiliare approvata dalla G. P. A., che determina gli elementi illiquidi dell'obbligazione d'imposta: esso è atto amministrativo o regolamento locale, che deriva dalla legge la sua legalità per la sostanza e l'efficacia, ma rimane pur sempre atto amministrativo e perciò soggetto al sindacato dell'autorità giudiziaria ordinaria che per la legge sul contenzioso ha competenza di riconoscerne o disconoscerne l'applicabilità in quanto sia conforme alla legge da cui trae fondamento (1).

Per principio una tariffa non cessa d'aver vigore se non quando se ne sostituisca un'altra: ma dippiù la legge ha dichiarato consolidate le tariffe quali erano al 1901, ed il consolidamento importa che non sono consentite variazioni se non alle condizioni di legge. Anche nei Comuni dove il dazio è gestito dallo Stato, e dove ai Comuni non resta che l'iniziativa della proposta, le variazioni di tariffa sono subordinate alle condizioni medesime, salvo sempre il principio che alla legge generale può derogare una legge spe-

(1) Cass. Roma, 22 marzo 1912 - Cannavò-Trezza (" Giur. Cat. ", 73); " Dazio Cons. ", 199. — Per ulteriore conseguenza è soggetto al sindacato giurisdizionale del Consiglio di Stato in sede di legittimità, e può in qualunque momento essere per illegalità annullato in tutto o in parte dal Governo per Decreto reale.

ciale. Le variazioni in aumento sono o legali o facoltative. Le legali si riferiscono solo ai dazii erariali e addizionali e si verificano solo nel caso di passaggio di classe, di cui abbiamo già discorso: ottenuto il passaggio alla classe superiore vien di conseguenza il dritto all'aumento di tariffa. Quando il Comune non abbia raggiunto i massimi legali di tariffa secondo la sua classe, o non abbia tariffato tutte le voci tariffabili, o nel comunale ordinario non abbia raggiunto il 20 % del valore, allora si discorre di aumenti facoltativi di tariffa. Questi non sono consentiti se non alla condizione che agli aggravii nuovi corrispondano diminuzioni o soppressioni di dazii sopra generi di prima necessità. Anche le variazioni in diminuzione sono o legali o facoltative, e le prime si riferiscono soltanto ai dazii erariali e addizionali e si verificano in occasione di passaggio del Comune alla classe inferiore in conseguenza del censimento. Queste possono essere liberamente deliberate e allora anche il canone dovuto allo Stato si riduce. Le facoltative (riduzione volontaria di dazio o esclusione volontaria di voci) sono libere quando si riferiscono al dazio comunale e all'addizionale: se riguardano il dazio erariale sono subordinate a determinate condizioni. Cioè:

1° che il provento netto dei dazii governativi, addizionali e comunali non si riduca al disotto della metà di quel che era sotto l'impero della legge del 1898. La quale condizione, quando se ne tolga l'eventuale motivo politico, non ha alcuna ragione di essere di fronte a quelle che seguono;

2° che la presunta perdita non danneggi il bilancio, e nel caso di compensazioni mediante economie o nuove o maggiori entrate, esse siano reali, continuative ed effettive, restando escluso come mezzo di compensazione l'aumento della sovrimposta fondiaria oltre il 50 %;

3° che la deliberazione sia presa a maggioranza di dritto e ripetuta a distanza di non meno di venti giorni;

4° che, dovendo restare invariato il canone allo Stato, esso sia garantito mediante delegazioni di rendite e tributi di ruolo, accettate dall'esattore;

5° che, oltre all'approvazione della Giunta Pr. amm., intervenga il decreto di esecutorietà del Prefetto.

I provvedimenti della G. P. A. e del Prefetto possono essere impugnati tanto dal Fisco (Intendente) che dal Comune con ricorso gerarchico al Ministero delle Finanze, il quale decide definitivamente: la giurisdizione del Consiglio di Stato è limitata alla legittimità ed è esclusa, trattandosi di atti meramente discrezionali nel merito, la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria (1).

Per determinare il passaggio al consumo, da cui si legittima la causa di obbligazione per dazio interno di consumo, si sono adottati i due criterii distinti del passaggio di barriera e della vendita al minuto. In generale il primo vale per i Comuni chiusi, e per gli aperti vale il secondo, che precisamente consiste nella introduzione dei generi negli esercizii di vendita al minuto. Ma i Comuni chiusi hanno pure facoltà di imporre un dazio di minuta vendita sui generi di ordinario consumo locale, trasformandolo anche, se credono, in dazio di barriera addizionale, con che possono eccedere il limite del 50 %; di entrambe le facoltà non possono più servirsi se già non si servirono al 1901 quando le tariffe furono consolidate. La legge stabilisce quali sono i limiti della minuta vendita pel vino e l'aceto: quanto agli altri generi è la tariffa comunale, sia per dazii proprii che per gli erariali, che deve stabilire tali limiti, osservando le consuetudini locali. Ne segue che restano esenti dal dazio di minuta vendita quelle economie private che possono provvedersi all'ingrosso: onde il dazio colpisce le fortune alla rovescia.

Gli animali che nascono nell'interno dei Comuni chiusi e l'olio e il vino che vi si producono con le materie prime raccolte all'interno, quando siano destinati al consumo locale, si considerano come quelli che vi entrano. Per le carni fresche la macellazione determina l'applicazione del dazio, salvo il conteggio e l'eventuale restituzione nel caso che la carne macellata si introduca nella barriera o in esercizio di vendita di Comune diverso.

---

(1) Il fatto che il Comune abbia appaltato il dazio non ostacola le riduzioni legali, salvo il regolamento dei rapporti con l'appaltatore, escluso il criterio del danno. Trattandosi invece di riduzioni volontarie, può sorgere responsabilità verso l'appaltatore.

Fino al 1895 era in facoltà dei Comuni di assumere la gestione effettiva dei dazii governativi mediante la corresponsione di un canone allo Stato: ciò che dicevasi e dicesi abbonamento. Dove mancava l'abbonamento lo Stato gestiva i suoi dazii o direttamente o per appalto. Col 1896 (1) l'abbonamento divenne obbligatorio per tutti i Comuni, salvo Napoli e Roma, e i canoni furono consolidati per un decennio in un contingente nazionale di poco più che 50 milioni (2), avendo la legge fissato il massimo annuo di otto lire per abitante per dazio erariale: scopo del consolidamento fu di preparare nella finanza comunale l'avviamento alle riforme tributarie (3). Al reparto del contingente nazionale tra i Comuni si procede coi coefficienti: 1° del provento lordo ricavabile dall'applicazione della tariffa alla quantità media annua dei generi consumati durante un certo periodo (per il primo periodo fu preso a calcolo il triennio 1891-93); 2° delle spese effettive e necessarie sostenute per la riscossione durante un altro periodo (fu preso a base il 1894); 3° dell'abbuono di un decimo, sul provento netto, a vantaggio del Comune. I Comuni hanno facoltà, dopo il primo quinquennio, di provare che il loro provento netto effettivo è inferiore a quello così presunto e in proporzione chiedere la riduzione: in ciascuna provincia la porzione sgravata ai ricorrenti si reimpone ai non ricorrenti e a quelli di cui fu respinto il ricorso, in proporzione del guadagno che ricavano dall'abbuono.

Sono previste le variazioni nelle quote di reparto senza variazioni di contingente, che possono derivare da mutazioni territoriali e amministrative delle circoscrizioni comunali. Sono ammesse alla revisione quinquennale le diminuzioni di quota con diminuzione di contingente per cause

---

(1) Legge 8 agosto 1895, 481; Legge 6 luglio 1905, 323.

(2) Mette conto di rilevare che il contingente nazionale fu determinato fino ai centesimi (L. 50. 176. 474, 89); prova ufficiale della irriducibile mania di regolarità burocratica. Si possono ideare le complicazioni in una contabilità ed amministrazione con 8 mila Comuni.

(3) V. vol. I, n° 74. Il secondo passo fu il consolidamento delle tariffe al 1901.

economiche ordinarie. Sono ammesse in qualunque momento le seguenti cause di variazione:

a) in aumento, per allargamento di cinta o per passaggio di Comune a classe superiore;

b) in diminuzione, per soppressione di cinta o per passaggio di Comune a classe inferiore.

Nelle imposte di dogana la causa di obbligazione sta nella importazione. Una volta anche il transito formava causa di imposizione, e ancora oggi la forma vige nei paesi barbari o incivili: li ha la Turchia questi dazii. Li aveva la Germania fra gli Stati della Federazione, e il prodotto annuo si ripartiva poi fra tutti gli Stati: oggi è rimasta la facoltà al Governo imperiale di autorizzarne la imposizione. Negli altri paesi sono stati aboliti, e si è proclamato il principio della libertà di transito, riuscendo l'imposta dannosa a chi ne usa, perchè il traffico si sposta verso quelli che non li usano: in Italia dove la posizione geografica è particolarmente favorevole allo sviluppo del traffico, furono aboliti con la unificazione doganale e la soppressione delle barriere interne.

Si è del pari proclamato e attuato il principio della libertà di esportazione, o porta aperta, nel senso che la legge generale di dogana non pone nè dazii nè divieti all'esportazione, e si usa imporli soltanto nei casi e per i tempi di necessità. È un criterio che giova ai paesi ricchi per propria natura esportatori: nei paesi non ricchi è evidente che esso pone in condizione di inferiorità la classe dei consumatori rispetto a quella dei produttori (1).

L'imposta è erariale, nè può essere altrimenti: e lo Stato la disciplina mediante la legge, la tariffa e il repertorio, tra cui l'atto meno importante dal punto di vista tecnico-fiscale è la legge, che spesso si riduce alla mera approvazione del repertorio e della tariffa, e ad ogni modo si immedesima con essi.

Si suole distinguere la tariffa " ad valorem " che non specifica le voci, se non in quanto siano da esentarsi, e la tariffa specifica, che indica le voci da tassare, distinguen-

(1) Rinvio al capitolo precedente e al vol. I.

dole per categorie e voci. Sostanzialmente la differenza sta in ciò, che nella prima la dichiarazione del contribuente indica il valore, nella seconda indica la qualità e quantità delle merci. Anche questa però non prescinde dal valore, anzi ad esso è ragguagliato il dazio, ed a questo fine in tutti gli Stati una Commissione procede annualmente alla determinazione dei valori e periodicamente alla revisione delle unità di dazio in tariffa per preparare la revisione legislativa. — Oggi i dazii *ad valorem* non mancano, come in Turchia, dove sono pochi i dazii specifici. Nei paesi civili si trovano solo o in prevalenza quelli specifici: la Svezia, la Norvegia e la Danimarca hanno pochi dazii *ad valorem*. Ma la condizione particolare di uno Stato può anche legittimare la conservazione di questi, pur essendo molto progredito lo stato di civiltà e di economia: così in Olanda e Belgio allato ai dazii specifici si trovano anche gli altri. È una questione che non si può e non si deve pretendere di risolvere con principii astratti.

La tariffa è sempre atto del potere legislativo, che però ammette sempre una facoltà discrezionale del potere esecutivo: sulla diversa misura di questa facoltà si impernia la diversità dei sistemi doganali nei varii Stati (1). Si discorre a questo proposito nella pratica, con grande imprecisione di linguaggio, di tariffa doppia — o massima e minima — quasi in contrapposizione di una tariffa semplice. Il che è vero, e fino ad un certo punto, solo se si guarda alla materialità dell'atto stampato che si dice tariffa. Il tipo francese ha dato a ciò origine, perchè la tariffa in Francia segna per ogni voce un tasso massimo ed un altro minimo. Questa è la mera materialità. Riportando la tariffa alla legge, di cui fa parte integrante, si apprende:

1° che al Governo è lasciata facoltà di applicare periodicamente un tasso che può variare tra i due estremi;

2° che in caso di convenzione internazionale, non seguìta da legge speciale, il Governo applica il tasso minimo “generale„, non avendo facoltà di uscire dai limiti;

(1) Qui si discorre dei sistemi dal punto di vista tecnico-giuridico. Per la parte economica e finanziaria si riscontri il capitolo precedente e il vol. I.

3° che se una convenzione internazionale sia seguita da legge speciale che determini un tasso speciale, è questo che si applica e non quello. Che poi per regola costituzionale non usi la Francia di stipulare convenzioni con patti speciali di maggiore riduzione e adotti per tutti la clausola della tariffa minima generale, questo non impedisce nè che il patto possa stabilire un tasso superiore al minimo, nè che all'occorrenza si possa fare eccezione alla regola. Dato il sistema, ne segue che, adoperando la clausola della nazione più favorita, si applica il tasso minimo generale. Ed è questo il punto specifico importante del sistema, nel quale la tariffa diventa autonoma dalle convenzioni e tutti gli Stati esteri convenzionati sono trattati alla medesima stregua in quanto al massimo di favore.

In contrapposizione della tariffa doppia si pone la tariffa generale. Materialmente essa pone allato di ogni voce un tasso solo, generale: riportando la tariffa alla legge si apprende:

1° che il Governo non ha alcuna facoltà di ridurlo;

2° che se esistono convenzioni internazionali, il Governo non può applicare più la tariffa generale, ma quella della convenzione. Si discorre perciò di tariffa convenzionale, che si aggiunge o sostituisce alla generale, la quale così non è unica;

---

(1) Quando la Francia inasprì la sua tariffa a danno delle provenienze italiane, e si venne alla rottura commerciale, l'Italia attuò col dazio di ritorsione la tariffa differenziale, nel senso che alle merci provenienti da paesi dove la bandiera italiana era trattata con inasprimento, potesse applicarsi un aumento del dazio di tariffa generale fino al 50 % e, trattandosi di merci esenti, potesse applicarsi un dazio fino al 25 % del loro valore commerciale: fu data facoltà al Governo di adottare la tariffa differenziale con Decreto reale, salvo poi la sua presentazione al Parlamento per la conversione in legge, e ciò perchè potesse il provvedimento, a seconda dei bisogni, attuarsi con atti pronti e fulminei, come diceva Luzzatti.

La disposizione è rimasta, ed ora fa parte del nostro sistema (T. M., 9 agosto 1910, 594).

In Inghilterra e nella stessa Francia il Governo non ha questo potere, che è riservato alla legge.

3° Che se in confronto di determinato paese per effetto di rottura commerciale lo Stato istituisce per legge speciale un dazio di ritorsione, inasprendo la tariffa generale, il Governo non può applicare questa e deve invece applicare la tariffa di legge speciale. Si discorre in questo caso di tariffa differenziale, che si aggiunge o sostituisce alla generale e alla speciale. E si hanno così in definitiva, nel senso materiale, tre atti distinti, cioè la tariffa generale, la speciale-convenzionale e la speciale-differenziale, e nel senso giuridico tre ordini generali di trattamento commerciale della bandiera estera, cioè il generale coi paesi non convenzionati, il convenzionale con quelli convenzionati e il differenziale con quelli in guerra commerciale. In questo sistema il trattamento convenzionale differisce da paese a paese secondo i patti, ma vi forma pure una sfera di rapporti di parità in conseguenza della clausola della nazione più favorita. In un altro modo, poi, il trattato influisce sulla tariffa, e cioè vincolando una parte della tariffa generale: si usa talvolta il patto che determinate voci della tariffa conservino il trattamento generale attuale. Ne segue che per la durata del patto lo Stato non può modificare quelle voci per cui si è vincolato, se volesse o dovesse modificare la tariffa generale. Qui si usa discorrere di tariffa consolidata: per solito si conviene che quelle tali voci non saranno inasprite.

Essendosi il dazio doganale esteso anche alle provenienze coloniali, si è però a queste cominciato ad accordare un trattamento di favore non estensibile ai paesi stranieri, ed è sorta la così detta tariffa preferenziale per i rapporti commerciali tra le colonie e la madre patria o viceversa. Contro di esso non vale la clausola della nazione più favorita, e perciò oggi gli Stati, nella quotidiana lotta per accaparrarsi fra di loro le migliori condizioni e nello stesso tempo non generalizzare troppo, nel proprio individuale interesse, la riduzione dipendente dalla clausola della nazione più favorita, cominciano a ventilare l'idea di introdurre nei trattati la clausola della preferenza per escludere la concorrenza degli altri nei territorii d'esportazione. E siccome sono i paesi meno ricchi che hanno la funzione di territorio di esportazione, essi sono esposti alle

maggiori difficoltà nelle trattative, non volendo e non potendo nè tutti soddisfare, nè tutti eguagliare tra i concorrenti che cercano di accaparrarsene i favori.

Un ultimo regolamento dei rapporti commerciali per mezzo della imposta doganale è la reciprocità, la quale può essere convenuta e può anche essere soltanto stabilita come disposizione di legge: un esempio di reciprocità in senso antagonistico è appunto il dazio di ritorsione. In generale la reciprocità è usata nel senso di amicizia: ma è prudenza avere pronta l'arma anche per il caso di inimicizia.

La tariffa doganale indica le merci soggette a dazio mediante le voci raggruppate per categorie, distinguendo queste secondo criterii che cercano di avvicinarsi a quelli commerciali, e si procura di raggiungere per quanto è possibile la specificazione. Ma necessariamente nè si raggiungono quelli, nè questa: e perciò alla tariffa si aggiunge il repertorio, dove le merci sono specificate e denominate secondo gli usi commerciali e per ciascuna c'è il rinvio alla voce di tariffa. In principio si credette che questa e non altra fosse la funzione del repertorio, cioè la funzione di un atto amministrativo e anche di scarso valore giuridico. Il repertorio Sardo, che fu attuato in Italia con l'unificazione, era un atto amministrativo e tale restò, salvo le continue sue modificazioni e adattamenti, fino all'epoca della tariffa generale del 1887. Allora, anche perchè la vita politica ed economica e le conoscenze giuridiche si erano ben altrimenti allargate, si capì che il repertorio aveva una importanza larga di dritto e di politica, e nell'autorizzare il Governo a provvedere mediante decreto reale un nuovo repertorio, se ne volle la convalida per legge, che effettivamente venne (1). Di nuovo nel 1895 un'altra identica autorizzazione fu data con la stessa condizione, il repertorio nuovo venne nel 1900, fu presentato per due volte al Parlamento, e la Commissione parlamentare ancora una volta ne rettificò i criterii di struttura. Già nel 1887 si era raccomandato che il repertorio non solo fosse la particolareggiata enumerazione di merci e prodotti, ma anche

---

(1) Legge 29 agosto 1889, n° 6363.

sull'esempio germanico contenesse le norme di interpretazione della tariffa mediante disposizioni preliminari. Adesso alle note di tecnica commerciale, che fin allora si erano usate, si volle sostituito il sistema di note intese a chiarire la classificazione delle merci nelle voci ai fini del riferimento alla tassa: questo (osservava allora il relatore si può ritenere un còmpito degno di disposizione legislativa e di esame legislativo, e non il còmpito delle note tecniche, il quale deve essere lasciato agli ufficii chiamati all'applicazione e non deve formare oggetto di disposizione di legge (1). In occasione del repertorio del 1900 fu ancora una volta riconosciuta la convenienza di sottoporre a conversione in legge i decreti relativi al repertorio doganale, perchè, attraverso un'apparente opera di classificazione, esso compie opera di tassazione. Uno dei modi meno appariscenti, ma forse tra i più importanti, con cui esso fa opera di tassazione, è la così detta assimilazione: ogni qualvolta si scopre una merce nuova nella tecnica commerciale o comunque non compresa nel repertorio, essa vi si aggiunge con richiamo ad una voce di tariffa *non nuova* che comprende merce similare. Si tratta di opera delicata e in continuo divenire, per mezzo della quale il fisco può avere un occulto potere di tassare solo col repertorio ciò che la tariffa non ha preveduto e che può anche non aver voluto prevedere. Onde il repertorio è un atto di importanza non minore della tariffa, di cui anzi è il complemento (2). Bastano del resto le semplici modificazioni, senza nuove aggiunte, del repertorio, perchè una merce prima tassata in una maniera per un determinato rinvio alla tariffa, poi sia tassata in un'altra per il rinvio ad una voce differente dalla prima.

---

(1) L'insegnamento nè allora nè mai ha fatto scuola per il fisco; le leggi fiscali sono infarcite di tecnicismi burocratici.

(2) La tariffa francese ha 4 categorie [*a)* generi alimentari; *b)* prodotti naturali e materie necessarie alle industrie; *c)* oggetti fabbricati; *d)* altre merci]. Ed ha 652 voci. La tariffa italiana ha bensì 19 categorie, ma invece ha 472 voci. Può supporsi che molto sia lasciato al Repertorio: la cosa però può anche dipendere dal più largo sviluppo del commercio francese estero.

La causa di obbligazione per le così dette imposte di produzione è la destinazione al consumo interno di determinati generi, con la caratteristica che il criterio determinatore della destinazione è la fabbricazione all'interno. Essi possono anche venire dall'estero e allora il criterio determinatore è il passaggio della barriera doganale per importazione: l'imposta allora prende la denominazione tecnica di dazio doganale d'importazione ovvero di sopratassa di fabbricazione, quando il dazio di importazione già esiste, ma nell'uno e nell'altro caso il dazio o la sopratassa sono surrogati dell'imposta di fabbricazione, destinati a pareggiare il trattamento fiscale della merce estera con quello della nazionale o anche a proteggere questa contro di quella. Viceversa talune di esse compensano il dazio doganale, per pareggiare il trattamento della merce nazionale con quello della similare estera. L'imposta è di Stato, ma uon è escluso che si dia facoltà ai Comuni di sovrimporre un'addizionale; così è infatti per le acque gassose.

Si tratta di un tributo di una certa importanza, che nel 1914 rendeva un provento di circa 400 milioni e alcune delle voci colpite furono ripetutamente oggetto di monopolio, che oggi in parte si prospetta di nuovo.

Primeggía la tassa sullo zucchero, che da sola rende più della metà del totale. Seguono a grande distanza gli spiriti con circa 25 milioni; poi a grande distanza ancora i fiammiferi (oggi monopolizzati) e l'energia elettrica, con circa 6 milioni ciascuna; poi ancora a distanza e in ordine il gaz luce, la birra e gassosa, le polviri piriche, la cicoria e altri surrogati del caffè, il glucosio (oggi monopolizzato), gli apparecchi di accensione (oggi cessati per il monopolio dei fiammiferi) e ultima, di gettito minimo per la sua naturale pesantezza, la tassa sulla raffinazione degli olii minerali e di semi.

La tassa di fabbricazione della birra e gassosa, come anche quella sugli spettacoli teatrali, è dallo Stato versata a quei Comuni che hanno abolito i dazii comunali sui farinacei nella misura del meno tra il gettito della produzione locale assoggettata all'imposta e la perdita patita dal Comune per l'abolizione del dazio consumo.

I prodotti in discorso spesso sono anche contemplati

nelle tariffe dei dazii di consumo e allora scontano una duplice imposizione: il che per lo zucchero, il gas luce e l'energia elettrica e qualche altra voce non è sistema che possa ammettersi senza discernere consumo di lusso, consumo industriale, consumo necessario e consumo pubblico. Ma è difficile in generale trovare soddisfacenti criterii di discernimento, e più difficile è per le tradizioni fiscali italiane.

Il passaggio al consumo, nei casi in cui può ammettersi il deposito schiavo con la sospensione dell'azione di accertamento, avviene al momento in cui si estrae dal deposito il prodotto per destinarlo al commercio: nel frattempo si agevola il movimento industriale con l'istituto della cauzione pecuniaria o personale, il quale permette che i prodotti circolino da fabbricanti a rettificatori e in generale da uno ad un altro deposito schiavo.

17. — La causa di obbligazione o responsabilità penale è un fatto illecito che la legge ha eretto a reato contemplandolo per una pena determinata. Nella materia fiscale il fatto illecito penale è una commissione od omissione non indipendente dalla volontà, che importa sempre violazione di un obbligo o di un divieto imposto dalla legge, con danno diretto effettivo o potenziale del Fisco, e con danno indiretto effettivo o potenziale del pubblico ossia della società.

Diciamo non indipendente dalla volontà, non perchè occorra l'intenzione, ma perchè occorre la libertà del volère e la sua capacità, sia di compiere l'atto positivo imposto dalla legge, sia di omettere l'atto vietato. Il volere non è libero quando è impedito da una forza maggiore o da una simile forza è messo nella necessità di esplicarsi in un atto positivo necessario a rimuovere quella forza o i suoi effetti. La capacità manca quando mancano gli elementi naturali indispensabili alla coscienza minima del proprio volere e degli effetti suoi. La legge fiscale d'ordinario tace su questi punti, ma ciò lungi dal significare che essa pretenda al soprannaturale, significa soltanto che essa si rimette ai principii generali riconosciuti e proclamati dal dritto penale comune, fino a quando non se ne allontana con una propria

disposizione specifica. La capacità penale stabilita per la responsabilità dei reati in generale, sia come elemento essenziale nel grado minimo, sia come minorante della responsabilità nei gradi medii, vale anche per i reati fiscali, se la legge speciale non dispone diversamente: ed allo stesso modo vale la forza maggiore come causa discriminante. E quanto al danno effettivo o potenziale si tratta di un elemento essenziale identico a quello dei reati comuni, con la specifica distinzione che, oltre a quello sociale, concorre il danno del fisco, anzichè di un privato o della pubblica amministrazione.

Questa caratteristica per cui il reato fiscale si distingue dal comune come la specie si distingue dal genere, porta ad una ulteriore conseguenza per natura di cose, cioè che materialmente non sono possibili nè i reati contro la persona del Fisco, nè quelli contro i suoi beni così come questo vocabolo è inteso nel dritto penale comune, cioè di beni corporali, giacchè si versa in materia di imposte: è possibile solamente il reato contro il dritto subiettivo d'imposta, il quale è bensì scientificamente nel suo patrimonio ma non è un bene corporale.

La figura sintetica di reato nel dritto penale fiscale si distingue nelle due minori di contravvenzione e di frode, o contravvenzione fraudolenta come in qualche testo positivo è detto. Le quali due figure minori non sono di specie, ma di categoria, in quanto ciascuna abbraccia poi una serie di figure specifiche.

È contravvenzione la infrazione di un obbligo di fare o di non fare imposto dalla legge fiscale. Vi sono due ordini diversi di norme fiscali che impongono obbligo di fare o di non fare. Uno è l'ordine delle norme stabilite dalla legge o per delegazione ed esecuzione di essa dal regolamento in relazione diretta con l'obbligazione d'imposta: l'altro è l'ordine delle norme che hanno relazione indiretta con l'obbligazione d'imposta. Sono norme formali le une e le altre, però le seconde sono giuridicamente d'importanza sussidiaria e inferiore, e nel dritto positivo hanno la denominazione specifica di norme disciplinari. Corrispondentemente la contravvenzione è o disciplinare o ordinaria. La contravvenzione disciplinare può essere una infrazione dichia-

rata reato dalla legge, e può anche essere una infrazione preveduta e dichiarata tra le condizioni di una concessione fatta dal Fisco. Nel primo caso essa è una specie della contravvenzione di dritto penale comune: nel secondo caso è una specie del patto penale nei contratti di dritto pubblico.

Contravvenzione ordinaria è sempre una infrazione prevista e dichiarata reato dalla legge, e la sua caratteristica consiste in ciò che, pur essendo una violazione di legge formale, non lede però il dritto subiettivo d'imposta che è nel patrimonio del fisco. C'è, o almeno ci può essere il tentativo di frode, ma la legge non erige il tentativo alla figura del reato di frode e presume che questa non sia nelle intenzioni dell'autore. L'opinione corrente cioè che nella contravvenzione manca l'intenzione di frode è poco esatta: in realtà è la legge che presume la mancanza. È presunzione assoluta, in quanto che la legge tratta il fatto come una semplice infrazione, senza che occorra indagare l'intenzione di frode; ma è così perchè la legge presume che intenzione non vi sia, e non altrimenti. Quando invece le circostanze del fatto sono tali che la presunzione materialmente è ostacolata, la legge positiva non tratta più il fatto come una semplice contravvenzione, ma come un reato di frode (1), pur ammettendo per regola la dimostrazione della mancanza di intenzione fraudolenta. Uno stesso fatto — e questa è la prova — è dalla legge colpito come contravvenzione quando è commesso da un autore impregiudicato, ed è invece colpito come frode (contrabbando) quando è commesso da un autore recidivo, perchè nel primo caso si presume la mancanza d'intenzione e nel secondo si presume invece l'intenzione: presunzione assoluta la prima, e relativa la seconda.

La sfera della contravvenzione ordinaria, pur essendo questa una specie della contravvenzione di dritto penale comune, è più ampia appunto perchè comprende il tenta-

(1) Così il doppio uso di un valore bollato è un fatto le cui circostanze tipiche forniscono la prova diretta e certa dell'intenzione fraudolenta, e perciò è un delitto, mentre la mancata applicazione del bollo è contravvenzione.

tivo del delitto di frode non elevato a reato. In essa rientrano le svariate e molteplici figure di omessa o inesatta denunzia e di ritardato pagamento per tutte le imposte in generale. E si può ritrovare la ragione per cui il dritto penale fiscale è più mite in linea astratta, cioè dal punto di vista dei principii, di quello comune. Il Fisco ha ordinariamente poteri, mezzi e modi di privilegio per arrestare la frode prima che sia perpetrata: ed è appunto nei casi in cui esso ha tale potestà, che la legge si contenta della contravvenzione, se le circostanze tipiche del fatto assunto come reato non ostacolano la presunzione. Altrimenti rileva il delitto. Così il dritto penale fiscale ha potuto giuridicamente svalutare ordinariamente i casi di tentata frode senza bisogno di elevarli a delitto, e i criterii di demarcazione tra la contravvenzione e il delitto, che secondo gli scrittori la legge fiscale avrebbe smarrito, sono ritrovati, e ricondotti ad unità di sistema. La contravvenzione rappresenta il tipo del reato fiscale.

Non apparisce nemmeno esatta l'opinione corrente che nella contravvenzione non si ricerca nè occorre nemmeno la colpa. Posto il principio fondamentale della volontarietà del fatto nel senso già spiegato di libertà e coscienza del volere secondo la capacità penale, la colpa vi è e consiste nella omissione di quella diligenza che occorre nel compiere un atto o nell'ometterlo. È un grado solo di diligenza e un grado solo di colpa, che non ammette ignoranza nè di fatto nè di dritto, e arriva perciò a confondersi con l'errore; ma trova il suo limite nella forza maggiore e nella condizione di capacità: un approdo forzato fuori dei luoghi consentiti, una violazione forzata di barriera, non costituiscono contravvenzione, come non vi è imputabilità per un fanciullo o per un insano di mente, pur potendovi essere per il mandante.

La dottrina comune nella materia pone allato della contravvenzione il contrabbando e con ciò crede di aver esaurito la sfera dei reati fiscali. Probabilmente è da questa ristrettezza di concezione che dipende la grande incertezza dominante in generale su questo argomento. Allato alla contravvenzione ordinaria, in cui la frode non viene in considerazione della figura giuridica e del suo trattamento, è da

porsi la figura di categoria della contravvenzione fraudolenta. Essa aggiunge agli elementi generali di ogni contravvenzione, cioè la capacità e libertà di volere in relazione al fatto violatore della legge, l'altro elemento della volontarietà del fatto in relazione alla lesione del dritto subiettivo dell'Ente. È dunque una specificazione ulteriore del tipo generico della contravvenzione, per cui questa diventa delitto grazie all'elemento della intenzione di frode. Non occorre che la lesione del dritto subiettivo si effettui, basta che sia tentata: se la legge colpisce il tentativo, si esce dalla contravvenzione e si versa nel delitto. Sono delitti le svariate frodi innominate che il dritto fiscale punisce. È avvenuto nella evoluzione storica che un tipo ha cominciato ad assumere caratteristiche proprie, differenziandosi dagli altri tipi di contravvenzione fraudolenta e assumendo, insieme con una propria configurazione giuridica, anche un proprio "nomen juris" cioè di contrabbando. E in principio tale si è ritenuta la reiterata contravvenzione fraudolenta commessa da una stessa persona, il contrabbandiere: il mestiere di illecita speculazione caratterizzava il reato, tramutandolo in delitto. Poi lo stesso trattamento ha avuto la contravvenzione fraudolenta organizzata da più persone, perchè anche qui concorre la manifesta intenzione della speculazione illecita. Poi per via di assimilazione giuridica lo stesso trattamento è stato fatto ad altri reati di contravvenzione fraudolenta. Così il concetto tipico e generale di contravvenzione riesce ad abbracciare in sistema tutto il dritto penale fiscale. Il contrabbando resta una contravvenzione fraudolenta specifica, che si distingue dalle altre o in ragione di un criterio subiettivo, riferito cioè agli autori, o in ragione di un criterio obiettivo, riferito cioè al fatto dell'assimilazione. Restano oltre del contrabbando gli altri delitti innominati costituiti dalle contravvenzioni fraudolente. La natura di delitto nel contrabbando si ricava dal carattere intrinseco del reato, giusta l'art. 21 delle disposizioni di coordinamento del Codice penale, giacchè per suo carattere intrinseco esso costituisce la lesione diretta del dritto dello Stato o dell'Ente all'imposta, epperò assume decisamente il carattere di delitto, che offende direttamente i beni giuridici, e non di contravvenzione, che li minaccia

soltanto di un pericolo eventuale. È questa la massima adottata dalla giurisprudenza, che rimane fondamentale non ostante l'epoca remota dell'arresto che l'ha costituita (1). Essa si riferisce ai dazii e per il modo come è concepita pare che nè possa estendersi a casi diversi dal contrabbando nè ad altre imposte che non siano quelle indirette sui consumi in generale. Senonchè non è alle parole che bisogna fermarsi. Analizzando il fenomeno del contrabbando, vi si trova evidente l'intenzione di commettere il fatto e la volontarietà dell'effetto dannoso per elementi precisi e concordanti che consistono nei seguenti fatti: 1° l'evitare i luoghi di passaggio consentiti e gli ufficii di rivela; 2° ovvero l'adoperare mezzi di inganno per occultare la merce agli ufficii di rivela. Nell'uno e nell'altro caso il proposito di sottrarsi all'obbligazione d'imposta è manifesto. Ma questo non è altro che la frode o il suo tentativo. Astraendo dai fatti specifici il carattere delittuoso ricorre egualmente in tutti i casi che alla infrazione della legge si accompagna il proposito manifesto della frode. E se i casi più frequenti ricorrono appunto in materia di dazii doganali o interni di produzione e consumo, ciò non significa che altre figure manchino di frode la cui intenzione è originariamente manifesta negli atti di commissione o di omissione attraverso i quali il reato si svolge. La dottrina deve dunque allargare la sapiente massima anche a questi casi, in cui restando innominato il delitto si raffigura sempre una contravvenzione fraudolenta. E siccome anche il contrabbando è tale, si perviene a quella unità di sistema a cui accennavasi, per cui nel dritto penale fiscale il reato tipo è la contravvenzione, che si distingue poi nelle tre categorie di disciplinare, ordinaria e fraudolenta in relazione sia al fatto dannoso e sia all'intenzione dolosa. — La dottrina deve anzi allargare ancora dippiù l'insegnamento fondamentale della giurisprudenza per identificare gli elementi della frode. Questa consiste bensì nella lesione effettuata o tentata del dritto subiettivo dell'Ente, ma si presenta inoltre costantemente come un mezzo di lucro personale

---

(1) Cass. Torino, 25 maggio 1872 (" Giur. Tor. pen. „, 391).

e privato dell'autore o di terzi, al quale l'intenzione è rivolta direttamente, mentre tra questo lucro e la frode corre il nesso di causalità necessaria, giacchè è l'intenzione del lucro che muove l'intenzione della frode (1). Nè basta. Non è esatto anzitutto che nella frode ci sia la lesione, e nella contravvenzione il pericolo, mentre anche il tentativo di lesione è elevato a delitto quando l'intenzione della frode è manifesta e può vincere la tutela privilegiata di cui il Fisco è circondato. Nella contravvenzione semplice è esclusa, come sappiamo, la possibilità che la frode si effettui: nella contravvenzione fraudolenta questa possibilità non è esclusa. Inoltre allato del danno patrimoniale diretto del Fisco, è da porre quello sociale indiretto. In occasione dei recenti divieti di esportazione durante la guerra, provvedendosi al regime giuridico delle infrazioni, si è detto che esse meritano un maggior rigore, perchè non solo c'è l'offesa eventuale degli interessi fiscali, ma anche e sempre c'è l'offesa della pubblica economia e della difesa nazionale. E sta bene che in quel caso specifico un aggravamento di rigore si aggiunga per l'offesa ai mezzi di difesa nazionale. Ma in quanto all'offesa della pubblica economia, essa c'è sempre in tutti i casi di contravvenzione fraudolenta, perchè il pubblico dei contribuenti, o in atto o in potenza, deve sopportare il maggior onere di tributo necessario a compensare la pubblica finanza della evasione a cui pervengono o tendono i frodatori.

Non è accettabile l'opinione che il nudo criterio della pena applicata dalla legge ad un determinato reato fiscale basti a manifestare l'intenzione del legislatore di trattarlo come contravvenzione o come delitto. La legge avrebbe fatto un'opera di empirismo. Il criterio invece è più complesso, e risulta dal rapporto tra il fatto e la pena, avuto riguardo alla efficacia del tentativo di frode a vincere la tutela privilegiata da cui il fisco è assistito, secondo l'ordinamento tecnico di ogni tributo. Dove era possibile l'effi-

---

(1) È testuale nella legislazione la contrapposizione di frode alla legge e di frode per speculazione. La contravvenzione fraudolenta è quest'ultima. Per un esempio, si riscontri art. 27 legge sulle acque gassose.

cacia del tentativo la legge ha fatto opera di tassazione, dettando la pena corrispondente al delitto: dove ha presunto la inefficacia, ha presunto pure la mancanza di intenzione fraudolenta e ha dettato la pena corrispondente a tipi contravvenzionali.

Il sistema delle pene nel dritto fiscale positivo comprende:

1° la categoria delle pene disciplinari. Può trattarsi di ammenda, e si rientra nel campo del dritto comune: può trattarsi della privazione o sospensione di un beneficio, e si versa nel campo del dritto amministrativo;

2° la categoria delle pene corporali e delle multe ordinarie: si versa allora nel dritto penale comune per ciò che si riferisce alla nozione della pena;

3° la categoria delle pene pecuniarie speciali. Questa è propria del dritto fiscale e ad essa restringiamo il discorso.

In tutti i rami del dritto fiscale si riscontra un tipo uniforme di pena, la cui caratteristica consiste in ciò che la misura della pena è ragguagliata all'ammontare dell'obbligazione d'imposta.

Nelle imposte dirette la mancanza o infedeltà di denunzia per l'accertamento è punita con una pena di una o più volte l'imposta dovuta; e nei casi in cui un'imposta non è dovuta o per esenzione o per risultato negativo dell'accertamento, la pena è determinata in misura fissa. La legge discorre di sopratassa e pena. Allato sta la multa del 4 °/₀ all'Esattore per ritardo nel pagamento dell'imposta iscritta a ruolo, che forma un elemento del corrispettivo d'appalto e perciò non condonabile ad opera dello Stato.

Nelle imposte indirette sugli atti, affari e trasferimenti, e propriamente per le così dette tasse di registro e successione, la mancanza o infedeltà di denunzia d'accertamento, e il ritardo nel pagamento sono puniti con una pena di una o più volte l'ammontare d'imposta dovuta, salvo un minimo fisso se l'imposta è troppo tenue per potervi arrivare: e nei casi in cui non vi è luogo ad imposta, la pena è determinata in misura fissa. La legge discorre di sopratassa e di pena, e denomina pena anche la sopratassa.

Per le tasse di bollo e quelle in surrogazione, ordinariamente la pena è una multa da un minimo ad un massimo: ma non mancano anche le multe ragguagliate all'imposta.

Nelle imposte sui consumi la pena consiste ordinariamente in una multa ragguagliata ad una o più volte l'ammontare del dazio e in misura variabile secondo la minore o maggiore importanza giuridica del reato; ma non mancano le multe a tasso proprio, pure variabile da un minimo a un massimo, non ragguagliate però al dazio. La legge in questo caso e nel precedente discorre di multa o di pena.

È sorta ed ha assunto un largo dibattito la questione sulla natura giuridica delle sopratasse di registro. Non si è avuta occasione di esaminare la stessa questione in rapporto alle sopratasse per imposte indirette forse per la principale ragione che sono andate in desuetudine. Nemmeno è sorta questione per le multe di bollo e di dazio e le altre multe comminate diffusamente nelle leggi fiscali, perchè nessuno mai ha dubitato del loro carattere penale.

Delle sopratasse di registro e successione è stato detto che, essendo istituite in aumento di una tassa, hanno carattere di obbligazione civile e non penale: e la giurisprudenza è prevalente in questo senso, mentre la dottrina è addirittura concorde anche perchè non si è nemmeno proposta la disamina in senso contrario. Conviene anzitutto sbarazzare il campo da qualche argomentazione di carattere meramente letterale. Nessun assegnamento si può fare sulla parola " sopratassa ", perchè la stessa legge parifica la sopratassa alla penalità, usando promiscuamente una parola in luogo dell'altra e viceversa (1). Similmente nessun argomento si può fare sull'inciso di un articolo della legge ... " le pene istituite in aumento di una tassa " ... sia perchè la legge non omette di dichiararle pene, sia perchè il senso letterale e logico della disposizione chiarisce che la disposizione usa quella frase al solo scopo di indicare la categoria speciale, in contrapposizione all'altra categoria delle

---

(1) Art. 129 e 134 legge registro.

pene semplici, e non già per enunciare un principio. Su quella frase il principio del carattere civile è stato ricavato per deduzione, ma resta campato in aria. Escludiamo che possa valere di argomento il fatto contabile che la sopratassa affluisce allo stesso capitolo di bilancio della tassa, perchè il dritto non può dipendere dalla contabilità. Restano le argomentazioni dedotte dalla organizzazione tecnica:

1° che la sopratassa si accerta, si liquida e si riscuote insieme con la tassa, ed è l'amministrazione che accerta, liquida e riscuote l'una e l'altra con mezzi e modi di procedura comuni;

2° che le controversie di merito sono, come quelle riguardanti la tassa, demandate alla competenza del magistrato ordinario civile e non di quello penale.

Ora codesta è organizzazione di dritto procedurale e non di dritto materiale. È irrilevante che il fisco abbia potestà di accertare, liquidare e riscuotere la sopratassa, perchè l'istessa potestà ha anche riguardo alle pene non istituite in aumento di una tassa: si tratta di tecnicismi su cui non si può appoggiare il preteso principio, essendo promiscui. Quale arcano motivo potrebbe persuadere come mai una pena applicata dall'Autorità giudiziaria conservi il suo carattere penale, e una pena applicata dall'Autorità amministrativa si denaturi? Irrilevante del pari è che la competenza delle controversie sia demandata al magistrato civile, perchè l'istessa competenza è stabilita anche per casi in cui non si dubita del carattere penale, come le pene di repertorio e le multe catastali: in tutta la materia fiscale prevale tal regola di competenza. Restando ancora nel campo tecnico, non solo non vi si trovano norme di dritto materiale che confortino il preteso principio, ma al contrario se ne trovano di repugnanti, le quali dimostrano cioè che il trattamento giuridico della sopratassa è diverso da quello della tassa.

Ecco degli esempii:

1° È comune la prescrizione breve ordinaria, ma non sono comuni nè la prescrizione lunga nè quelle speciali: la sopratassa è trattata con maggior favore.

2° Non vi è supplemento per la sopratassa, mentre è di rigore per la tassa.

3° Non vi è responsabilità del contabile per errore a danno del fisco nell'accertamento della sopratassa.

4° Non vi è privilegio per la sopratassa.

5° Il ritardo nel pagamento di una sopratassa non porta nè pena nè interessi nemmeno in caso di dilazione.

Conviene dunque ricercare la ragione di decidere nei principii e nelle norme del dritto comune. La causa dell'obbligazione di sopratassa consiste in un reato di contravvenzione semplice: con ciò l'obbligazione di sopratassa si distingue nettamente da quella di tassa, che ha per causa l'atto, l'affare, il trasferimento. Le due obbligazioni sono contabilmente sommate, giuridicamente sono anche congiunte dal nesso di principale ed accessorio, di guisa che, se è nulla, invalida, inefficace la prima, tale è anche la seconda. Ma restano autonome e distinte per la diversità della causa: anzi la distinzione arriva a tal punto che può anche non esservi la principale, come nei casi di liquidazione passiva, e tuttavia restare la seconda con propria vitalità giuridica, la quale non da altro che dalla causa trova la sua sostanza. Basta questo fondamentale principio per escludere che possa l'obbligazione di sopratassa avere lo stesso carattere civile della tassa e concludere che il suo carattere è penale. Certamente nella ulteriore costruzione giuridica i principii di dritto comune possono trovare ostacolo nelle norme del dritto speciale, ma a spiegare ciò basta la massima " in toto jure generi per speciem derogatur „ senza bisogno di arrivare all'arbitraria denaturazione del rapporto giuridico. È già assodato che se per i codici civile e penale la pena è personale al delinquente, il quale soltanto ne risponde, al principio può derogare la legge speciale (1), ed estendere la responsabilità anche all'erede e al responsabile civile. I casi di responsabilità civile sono tassativi e molteplici nella legge fiscale: e quando la legge fiscale addossa ai terzi codesta responsabilità a titolo di fideiussione legale (2) in relazione ad una colpa presunta dalla legge per il rapporto di commissione o di

(1) Cass. Roma, 11 ottobre 1887 (" Corte Supr. „, 727).

(2) Cass. Roma, 18 marzo 1889 (" Giur. It. „, 1, 2, 49).

elezione, l'obbligazione del terzo può trovare in ciò la causa propria, da cui prende il carattere civile. Fuori di tali casi e nel silenzio della legge resta il carattere penale.

Il quale infine trova conforto anche da ciò, che le sopratasse sono condonabili o per grazia sovrana o — in particolare quelle di registro e successione — per legge di amnistia: il che è certamente incompatibile col preteso carattere civile. La giurisprudenza che per lungo tempo si è mantenuta costante in questo concetto, in guisa da potersi considerare come *jus receptum*, recentemente ha cominciato a inclinare verso un indirizzo diverso (1).

La pena, del resto, non è l'oggetto dell'obbligazione, che resta sempre una somma di danaro: è una qualificazione della causa, che dipende dal fatto violatore del dritto. In questo fatto consiste la causa e consiste al tempo stesso il suo carattere penale: il dritto di sopratassa, ha detto la Cassazione, sorge nel momento in cui il fatto si compie (2).

§ 2.

I privilegi della causa.

Sommario. — 18. Privilegi di garanzia reale. — 19. Privilegi di garanzia personale. La solidarietà. I contratti con lo Stato. — 20. Solidarietà indiretta. Rivalsa. Abbonamento obbligatorio. — 21. Istituti che assicurano il privilegio reale. Effetto sulla proprietà e il possesso di beni corporali e incorporali. — 22. Istituti di garanzia privilegiata indiretta. Inefficacia di atti. Diminuzione della condizione giuridica. Obblighi di terzi e di autorità.

18. — Ogni obbligazione fiscale, per causa civile o penale, è assistita dalla garanzia legale comune sul patrimonio del debitore e da garanzie privilegiate, e sono fonti

---

(1) Sentenza 7 agosto 1918 - Di Lorenzo; Massime, 16228: 461.

(2) Ivi. — Una infelice locuzione della legge di registro aveva dato pretesto all'Amministrazione di sostenere che in certi casi l'obbligazione sorge dopo del fatto: la Cassazione ha fatto giustizia della bizantina distinzione.

del rapporto di garanzia reale la legge comune e quelle speciali. Tralasciando la garanzia comune ad ogni creditore, il sistema positivo dei privilegi di garanzia delle obbligazioni fiscali comprende i privilegi generali e quelli particolari.

Il privilegio sulla generalità dei mobili garantisce l'obbligazione d'imposta diretta mobiliare erariale e per identità di ragione e di causa, nel silenzio della legge, lo stesso privilegio assiste l'obbligazione per imposta diretta mobiliare comunale, qualunque ne sia la forma estrinseca, e per tassa camerale. Sopra gli immobili non esiste privilegio generale nel senso patrimoniale, tuttavia l'imposta fondiaria è garantita da un privilegio che senza essere così generale non è però nemmeno particolare, e può dirsi speciale: esso cade sopra gli immobili posti in unico territorio comunale e sopra i relativi frutti, fitti e pigioni. I due privilegi sono limitati al credito dell'anno in corso e di quello precedente ed hanno in confronto degli altri privilegi legali, generali o particolari, quella efficacia e quel grado che il Codice civile stabilisce in concorso con le leggi fiscali. L'obbligazione di sovratassa nella materia dei tributi diretti, in quanto sia riscuotibile per ruolo e con le norme proprie dell'imposta di ruolo può, nel silenzio della legge speciale, ritenersi assistita dal medesimo privilegio che garantisce l'imposta principale: in caso diverso non può ritenersi assistita da altro privilegio che quello concesso dalla legge fiscale, in quanto ne conceda. Anno in corso e precedente hanno una diversa significazione secondo casi tipici. Nella esecuzione mobiliare nulla è immutato alla legge comune, vi sia o no concorso di altri creditori e aventi dritto. Nella immobiliare, e in concorrenza di terzi, anno in corso è quello in cui si trascrive l'avviso d'asta dell'Esattore, a meno che il creditore procedente sia arrivato alla vendita, nel qual caso l'anno in corso è determinato dalla trascrizione della sentenza di vendita. Inoltre, se il credito d'imposta è privilegiato sull'immobile sottoposto ad esecuzione, e si verifica un passaggio convenzionale della proprietà o del possesso a persona diversa da quella iscritta a ruolo, anno in corso si considera quello del passaggio, e il nuovo possessore o proprietario non può reclamare i suoi dritti reali.

Per tutti gli altri tributi il Codice civile non accorda che privilegi particolari sopra i mobili o gli immobili che formano il presupposto dell'obbligazione, disciplinandone l'efficacia e il grado, ed escludendo dalla garanzia il credito supplementare, quando si voglia farlo valere contro i terzi possessori (1): tuttavia vi sono imposte le quali per loro natura ottengono un privilegio o generale o speciale. Tale è l'imposta di successione, la quale cadendo sul patrimonio del defunto è privilegiata sopra ciascun cespite di esso, mobile o immobile che sia, ed è perciò assistita dal più generale privilegio che si possa concepire. Può al riguardo interessare l'osservazione che codesto privilegio rimane sempre estraneo al patrimonio dell'erede puro e semplice, non ostante la confusione per causa di eredità: e viceversa, non ostante questa medesima confusione, continua a sussistere sopra i crediti del defunto verso l'erede e può dar luogo ad una azione surrogatoria che in determinati casi può essere conveniente. Tale è pure l'imposta di manomorta. Siccome essa secondo la lettera della legge sostituisce l'imposta di successione, a questa si dovrebbe assimilare per ciò che riguarda l'argomento dei privilegi; senonchè, e per quanto si tratti di una questione piuttosto teorica che pratica, è da osservare che per la sua costruzione giuridica e finanziaria, cadendo sul reddito globale, l'imposta di manomorta anche nei riguardi del privilegio di garanzia è piuttosto da assimilarsi alle imposte dirette mobiliari, tenuto pur conto che essa è continuativa e che la durata del privilegio nè può limitarsi al solo ultimo anno nè può estendersi a tutto il credito arretrato, e in difetto di una norma propria e specifica deve essere regolata per il principio di analogia di materia ed identità di ragione nello stesso modo come è disciplinata per le imposte dirette patrimoniali.

Anche le imposte in surrogazione del bollo e del re-

(1) Tipi tecnici di garanzia particolare sono: la ritenuta diretta sugl stipendii, pensioni e debiti dello Stato e altri Enti; la sequestrabilità degli stipendii e pensioni per tasse comunali e per debiti verso lo Stato in dipendenza dell'esercizio delle proprie funzioni.

gistro, le così dette tasse di negoziazione, circolazione e di capitale, sono continuative, ma esse non cadono sul reddito, bensì sulle operazioni bancarie compiute nel corso dell'anno ciascuna delle quali ha la sua autonomia, sicchè non si possono assimilare alle dirette.

La legislazione fiscale non ha alterato, e non avrebbe di regola potuto, codesto ordinamento che risulta da una legge fondamentale dello Stato, quale è il Codice civile. Bensì bisogna avvertire che dove questo Codice trova modificazioni in altre leggi, le modificazioni si riverberano sull'ordinamento dei privilegi di garanzia delle obbligazioni fiscali. Onde è stato deciso che in concorso con crediti di commercio marittimo privilegiati sul carico, sulla nave e sul nolo il privilegio fiscale sugli stessi cespiti va posposto e prende l'ultimo grado per effetto della disposizione generale dell'art. 666 del Codice di commercio, che ha derogato a quelle del Codice civile (1).

La legislazione fiscale, pur non alterando la condizione dei terzi creditori provveduti di privilegio legale o convenzionale quale risulta dalle leggi fondamentali, ha però da un lato rafforzato la condizione di privilegio dello Stato e dell'Ente e dall'altro ha completato in qualche punto l'ordinamento.

Sul primo riguardo la condizione di privilegio dell'Ente è rafforzata mediante una speciale struttura giuridica del rapporto di credito, ed in particolare mediante una larga applicazione diretta ed indiretta del principio di solidarietà. Sul secondo riguardo l'ordinamento comune dei privilegi è stato completato nel senso che in casi speciali e determinati la legge fiscale ha stabilito i termini di inizio e di fine della durata del privilegio di garanzia. Dove tace la legge speciale, funziona il principio di diritto comune che, essendo il privilegio un accessorio del rapporto di obbligazione, nasce con questo e dura finchè questo è valido ed efficace, e ordinariamente fino alla prescrizione dell'azione di pagamento. Dove la legge speciale ha altrimenti

---

(1) App. Lucca, 21 gennaio 1913 - Botteri, Esattore di Livorno (" Dr. maritt. ", 14).

disposto, è essa che impera. E così nelle imposte dirette sul reddito per i casi di procedura esecutiva concursuale è delimitato l'inizio del periodo privilegiato. Similmente per le dirette e le indirette nei casi in cui è appaltata la riscossione la legge stabilisce il termine in cui dopo la cessazione dell'appalto il privilegio dell'appaltatore verso i contribuenti cessa per decadenza e i residui suoi crediti restano coperti soltanto dalle garanzie comuni ordinarie.

19. — La responsabilità solidale di tutti i condomini o compossessori *pro indiviso* di un reddito mobiliare o immobiliare nelle imposte dirette; del precedente e del nuovo possessore nell'imposta reale, come al numero precedente; del nuovo esercente commerciale, il quale agli effetti dell'imposta mobiliare si presume *juris tantum* (1) continuatore dello stesso esercizio e risponde anche dell'imposta dovuta dal predecessore per l'anno in corso e il precedente; di tutte le parti intervenute o comunque interessate in un atto o negozio nell'imposta indiretta a questi relativa; di tutti quelli nel cui nome ed interesse si compiono le operazioni di dogana, di dazio o di produzione interna, costituisce una privilegiata garanzia personale del fisco nelle obbligazioni tributarie di natura civile, fondata sul principio di ragione che a comunione di utili corrisponde comunione di responsabilità. Nella imposta di successione la responsabilità generale e comune degli eredi fra di loro e per i legatarii, e la limitazione della responsabilità del legatario al solo interesse proprio, sono fondate al principio di dritto comune che l'imposta è un debito dell'eredità. L'istituto della solidalità è generalizzato al più alto grado in tutto il dritto positivo, ma più specialmente nella imposta di registro, dove sono ancora proclamate la responsabilità solidale dei funzionarii ed ufficiali pubblici civili, amministrativi e giudiziali per le tasse sopra gli atti che ricevono o si compiono per loro ministero, e la responsabilità loro propria per le sovratasse: dove inoltre

(1) Ogni prova contraria è ammessa. Cass. Roma, 14 marzo 1906 - Merola, Esattore Napoli (Mercato), Imp. dir., 212.

per le tasse sopra gli atti e negozii giudiziali sono coinvolti insieme con le parti in responsabilità solidale i loro procuratori di lite. E il concetto apparisce non eccessivo, quando si consideri che per l'ordinamento giuridico legale e consuetudinario tutti costoro, pur avendo negli atti un interesse solamente indiretto ed estraneo, tuttavia sono in grado, e talvolta addirittura sono obbligati, di garantirsi verso le parti con l'anticipazione delle spese.

Salvo qualche eccezione, come per la sopratassa a carico sempre del locatore, la legge di registro non discrimina la responsabilità secondo la diversa posizione economica delle parti nemmeno nei negozii contrattuali: ed in verità la disposizione può riuscire o un'opera vana nella sua efficacia positiva o un'arma a doppio taglio, tenuto conto che è quasi impossibile stabilire preventivamente, secondo la natura del negozio, quale delle parti faccia il guadagno su cui l'imposta è levata, e che è poi addirittura impossibile assicurare all'atto pratico che l'imposta non sia tacitamente riversata all'altra parte. La discriminazione si è voluta fare invece per le ipotesi di contratto con lo Stato, prescrivendosi che le tasse di alienazione vanno a carico all'acquirente, quelle di locazione al conduttore, di appalto all'appaltatore, di obbligazione al creditore, di liberazione alla parte liberata, con la comminatoria della nullità del patto in contrario: e in tutti gli altri casi a carico comune delle due parti in ragione del rispettivo interesse. Onde nei casi di transazione, essendo ciascuno giudice del proprio interesse, il patto può regolare l'onere della tassa all'intiero (1). Si credette, e ancora vi crede la pratica degli ufficii e quella dei seguaci, che una tale discriminazione fosse una garanzia fiscale dello Stato, e invece l'esperienza ha dimostrato che quasi sempre, e specialmente nella materia commerciale, ciò che lo Stato introita in tali casi a titolo di tassa è meno di ciò che perde a titolo di aumento di corrispettivo contrattuale. Coloro i quali pretendono di potere tuttavia giustificare la norma col rispetto alla sincerità del bilancio confondono la sostanza col formalismo

---

(1) Cfr. CLEMENTINI, *Tasse di registro*, 3ª ediz., vol. II, p. 326.

vano e dannoso, giacchè non interessa punto, anzi è il contrario, di registrare come entrata il provento di tassa mentre si omette di registrare come spesa l'aumento di corrispettivo. Meglio sarebbe lasciare all'amministrazione di regolare per patto l'onere di tassa, fissando la norma dell'esenzione nel caso di silenzio.

20. — Considerata la solidarietà come un fenomeno di genere, la rivalsa ne è una specie: ed anche di essa fa largo uso il dritto fiscale.

1° Nella imposta diretta mobiliare si trova la rivalsa legale espressa, per la quale gli Enti, istituti e società, provvisti di bilancio soggetto a pubblicità, oltre alle obbligazioni fiscali in nome proprio, sono tenuti alle obbligazioni relative ai loro debiti per mutui, stipendii e simili, e vi sono tenuti per conto dei loro creditori, impiegati e via discorrendo, salvo dritto di rivalsa: in virtù di questo istituto essi sono sostituiti alla persona del contribuente nel rapporto tributario. E vi sono sostituiti anche se questi risiede all'estero (1).

Ma vi è anche la rivalsa tacita. Nelle Società commerciali l'imposta sui dividendi e utili degli azionisti e socii è scontata dall'ente per conto dei singoli suoi componenti: ordinariamente è un vantaggio per il fisco, ma in caso di fallimento o insolvenza della società può risolversi in uno svantaggio, venendogli a mancare la garanzia sul patrimonio del debitore vero, che non può perseguitare. La figura non sembra sia stata abbastanza rilevata, e non ostante avremo occasione di notarne a suo luogo l'importanza.

2° Nelle imposte in surrogazione del bollo e registro si trova la stessa forma tacita di rivalsa, giacchè la società sconta l'imposta che il suo obbligatario o azionista dovrebbe scontare per la negoziazione dei suoi titoli. E si trova pure la forma espressa o legale, avendo la legge (1902) esentato da tassa di negoziazione i titoli nominativi ed in compenso elevato di un terzo quella sui titoli al portatore, accor-

---

(1) Cass. Roma, 3 dicembre 1914 - Banco Roma („ Giur. It. „, 1915, 177).

dando la rivalsa. Questo provvedimento pare che abbia raggiunto il voluto suo effetto di porre un freno ai titoli commerciali al portatore, che si sono ridotti: ed è un bene (1), a condizione che non si pretenda di sostenere con ciò la condannabilità scientifica di ogni forma al portatore (2).

E in genere può dirsi che l'istituto della rivalsa è uno strumento utile nelle imposte dirette e indirette sulle successioni, anche per correggere evasioni, specialmente della ricchezza mobiliare, mediante la imposizione periodica dei titoli presso il debitore.

3° Nelle imposte sui consumi ricorre la stessa forma di rivalsa tacita, nascente implicitamente dalle disposizioni della legge. Così le comunità, collegi ecc. rispondono, per conto dei comunisti, del dazio sulla distribuzione non gratuita di generi soggetti per minuta vendita: e le società ferroviarie rispondono del simile dazio per le vendite fatte nelle stazioni di merci non consegnate per rifiuto o irreperibilità (3).

E si trova inoltre la forma più altamente tipica, che è l'abbonamento obbligatorio dei Comuni al dazio di consumo governativo: in virtù del quale istituto il Comune è debitore verso lo Stato del canone liquidato coi criterii di legge, e si rivale determinando ed esercitando per suo conto verso i privati la tariffa dei dazii governativi. Vi è dippiù. Essendo anche stato creato il consorzio obbligatorio o facoltativo, tra i Comuni, un'altra garanzia si è aggiunta per lo Stato, cioè che il Comune capo del consorzio risponde, salvo rivalsa, anche per i Comuni consorziati.

21. — Secondo il dritto comune il privilegio immobiliare non si pubblica, ma sono frequenti i casi di dritto speciale pei quali si sono create forme di pubblicità. Il dritto fiscale non ha voluto creare di queste forme, salvo

---

(1) Vivante, *Il risanamento delle società commerciali* ("Nuova Antol.", 16 genn. 1917).

(2) Ciò non pretende il Vivante: ivi.

(3) Cass. Roma, 20 aprile 1914 - Ferrovie, Comune di Viterbo ("Giur. It.", 44).

una eccezione pei crediti dilazionati di imposta di successione: ed è un male che il privilegio fiscale debba restare occulto, perchè ne resta pregiudicata la buona fede pubblica e impacciato il movimento degli scambii, data la molteplicità delle imposte, e quindi la possibilità di ignorare l'esistenza di oneri, mentre le difficoltà della cancellazione si possono superare. Il privilegio mobiliare è assicurato dagli istituti di dritto comune del sequestro civile e penale e del pignoramento: dippiù nelle imposte indirette sui consumi trova forme speciali di assicurazione, da cui anche i terzi ricevono garanzia, venendo per mezzo di quelle forme alla conoscenza diretta o indiretta dell'esistenza dell'onere reale. Tali sono i depositi daziarii e doganali, i magazzini generali, i depositi di fabbricazione, e simili: la estrinsecazione del rapporto di garanzia reale, mentre assicura il fisco, mette in sull'avviso il terzo acquirente di una fede di deposito, di una nota di pegno, o di merci in deposito in guisa da poter tutelare con la comune diligenza gli interessi suoi contro la prevalenza dei crediti fiscali per causa civile o penale.

La cosa corporale o il credito vincolati a privilegio per obbligazione fiscale, civile o penale, rimane nel patrimonio del suo proprietario, ma subisce una diminuzione economica e giuridica. È intuitivo che la diminuzione economica è diminuzione di valore negli scambii, consistendo nella svalutazione reale. Meno intuitivo è il concetto della diminuzione giuridica, che presenta lati ancora inesplorati dalla dottrina e dalla pratica: è certo però che il privilegio limita la proprietà e il possesso, oltre a limitare le garanzie dei terzi creditori. Questi possono rimanere esclusi del tutto, o più o meno, o anche restare integri, secondo che il privilegio sia assoluto o relativo: ma proprietà e possesso in tutti i casi sono per regola diminuiti. Ed il dritto di sequela perpetua questo effetto. Già le imposte dirette prescindono dalla proprietà e dal possesso della cosa, bastando a determinare l'obbligazione solo il godimento col possesso del relativo reddito: il privilegio trae in facoltà dispositiva del fisco, fino a garanzia del suo credito, la cosa o il credito senza riguardo al proprietario o possessore di dritto, sia attuale che futuro. Anche nelle imposte indirette di

atto, affare, successione, il privilegio produce lo stesso effetto di diminuire il potere di disposizione del proprietario o possessore attuale e futuro. Qualche cosa dippiù avviene nelle imposte sui consumi quando vi sia deposito fiscale: allora la cosa è in possesso pignoratizio del fisco, che cessa solo col consenso del fisco o col pagamento dei dazii e delle multe. Il proprietario sia attuale che futuro non può altrimenti entrare nel possesso, nè averne la consegna. La merce nei magazzini generali resta vincolata al fisco anche nel possesso, non ostante che le fedi di deposito e pegno possano passare da mano a mano: e così è anche negli altri depositi fiscali. Chi ne acquista la proprietà, non altrimenti ne acquista il possesso che in quella stessa condizione giuridica in cui si trovava presso l'alienante, di subordinazione al possesso fiscale per garanzia di tutti i crediti passati, presenti e futuri, civili e penali, sopra le cose in deposito fino al momento in cui il deposito cessi in uno dei cennati modi legali.

In conseguenza del principio che la cosa sottoposta al vincolo del privilegio resta in patrimonio di chi di dritto fino a quando non sia espropriata, deriva che, quando il privilegio cessa, anche per assoluzione in procedimento penale, la cosa *ipso jure* torna nella condizione giuridica in cui si trovava. Torna libera, se non è soggetta ad altri vincoli; altrimenti resta soggetta a questi e alla corrispondente condizione di possesso pignoratizio fiscale per deposito o per ritenzione in caso di sequestro penale. La Cassazione romana (1) ha detto in materia di dazii che, pronunziata un'assoluzione da contravvenzione, la cosa sequestrata deve essere restituita: ma ciò deve intendersi nel senso che la restituzione sia preceduta dal pagamento del dazio dovuto che su di essa è garantito. Altrimenti il fisco ha il dritto di ritenzione.

Il fisco ha anche il dritto di vendere le cose sequestrate, quando la custodia sia dispendiosa, pericolosa o dannosa per la loro deperibilità: allora il dritto di privilegio del fisco e il dritto del proprietario si riversano sul prezzo.

---

(1) Sez. Un., 9 febbr. 1915 - Rispoli (" Giur. It. ", 245).

22. — Sono ancora istituti di privilegio che indirettamente garantiscono l'adempimento delle obbligazioni fiscali:

1° l'inefficacia degli atti non bollati o non registrati fino a quando l'obbligazione non sia stata adempiuta: la nullità è stata esclusa anche per i contratti di borsa (1);

2° l'inefficacia dei titoli di credito a produrre azione in giudizio fino a quando non siano stati denunziati per l'imposta di ricchezza mobile;

3° gli svariati obblighi di controllo per assicurare le dette inefficacie, e corrispondenti sanzioni penali, imposti ai funzionarii dell'ordine amministrativo e giudiziario, agli avvocati, procuratori e notai;

4° la improcedibilità di istanze amministrative e giudiziali di eredi e legatarii per oggetti e dritti della successione senza la prova dell'adempimento dell'obbligazione fiscale, salvo che sia intervenuta la prescrizione: e corrispondenti sanzioni penali;

5° l'obbligo dei terzi detentori di oggetti e valori ereditarii di non consegnarli senza averli denunziati all'ufficio fiscale, e l'identico obbligo dei terzi debitori, società private o Enti pubblici, relativamente ai titoli di credito di cui l'erede o il legatario chiedesse la traslazione o il pagamento per causa di morte: con l'appendice non solo della sanzione penale in nome proprio, ma anche della responsabilità solidale delle tasse non pagate.

§ 3.
Efficacia e mutazioni.

Sommario. — 23. Efficienza della causa. L'imponibile nuovo. Effetti della condizione e del termine nelle obbligazioni d'imposta. — 24. Effetti particolari. Il gratuito patrocinio e le spese penali. Giudizii dello Stato. — 25. Le mutazioni dell'obbligazione continuativa: variazioni, cessazioni, revisioni. — 26. Censi e catasti: loro importanza. Il catasto fiorentino del 1427. Catasti locali e governativi. La fissità dell'imponibile. Il catasto italiano.

23. — La causa è efficiente nel momento in cui si verifica l'incontro dei suoi due coefficienti, cioè l'imponibile

(1) V. vol. I, n° 53.

e la disposizione di legge: allora sorge di dritto l'obbligazione fiscale. Di regola la legge da sola non può partorire che obbligazione pura, non soggetta nè a termine nè a condizione, però può per eccezione portare anche nella obbligazione una di codeste modalità, la quale ad ogni modo può inerire all'imponibile per sua propria condizione giuridica e così comunicarsi all'obbligazione.

Nella materia delle imposte dirette i redditi nuovi la cui sussistenza richiede un periodo iniziale di avviamento non sono imponibili durante questo periodo, e però l'obbligazione ha inizio al cessare di esso (sei mesi pei redditi incerti e variabili mobiliari, due anni pei redditi di fabbricato, tre per quelli di opificio, dalla data di usabilità). Fuori di queste figure l'imponibile nuovo, nella preesistenza della legge, dà causa all'obbligazione dal momento della sua esistenza.

I casi di incertezza inerente all'imponibile per sua condizione propria sono regolati prevalentemente con l'istituto dell'imponibile provvisorio, che dà luogo a due obbligazioni, una provvisoria e immediata, l'altra definitiva soggetta a un termine. Dato il sistema della dichiarazione di parte, che deve contenere la indicazione degli elementi soggettivi e oggettivi dell' imponibile, la legge fiscale, escluso il caso in cui la incertezza cade sulla esistenza di un imponibile, regola le altre incertezze col detto istituto e col criterio che è provvisorio l' imponibile dichiarato dalla parte, e dà luogo all'obbligazione provvisoria, benchè perfetta, restando sospesa l'obbligazione definitiva nella pendenza del termine o della condizione.

Così è quando l' incertezza cade sulla quantità o sul valore dell' imponibile. Naturalmente non vi è bisogno di ricorrere all'istituto speciale quando si tratta non di incertezza, ma di errore o falsità correggibile per verifica, nella dichiarazione di quantità: come è in genere per le imposte di dogana e di dazio, e come può essere in tutte le imposte. L'istituto presuppone la incertezza vera. La legge di registro ha esemplificato un tipo nel caso di vendita per prezzo da determinarsi ulteriormente: la giurisprudenza ha esteso l'applicabilità del principio della tassazione provvisoria ai negozii di appalto a valore incerto. L'obbliga-

zione si liquida sulla base del valore provvisorio, salvo il conguaglio, il quale può anche portare a restituzione (1). Nella materia delle imposte dirette (R. M. e fabbricati) quando non è pacifico il valore dell'imponibile (reddito incerto) si applica la stessa norma provvisoria, salvo il conguaglio all'esito della controversia. E ancora nell'imposta di registro lo stesso è a dirsi quando non è pacifico il valore del trasferimento immobiliare. E nelle imposte di produzione è lo stesso: è provvisoria l'obbligazione liquidata in base a dichiarazione di lavoro o in base all'estrazione dal deposito, restando salva la definitiva che si liquida in base al prodotto della lavorazione.

Quando l'incertezza cade sulla qualità dell'imponibile, il sistema della provvisorietà poggia sulla stessa base della dichiarazione di parte nelle imposte dirette e nelle indirette di consumo e produzione. Invece nelle imposte sugli affari e sui trasferimenti la provvisorietà poggia sull'apprezzamento discrezionale del fisco e per esso del ricevitore, che la pratica battezza colla qualifica pomposa di primo giudice dell'accertamento. Ciò dipende dal fatto che la dichiarazione di parte consiste nella esibizione dell'atto e la legge dispone che esso sia apprezzato non secondo le dichiarazioni di volontà che vi sono contenute, ma secondo gli effetti giuridici che ne derivano: nè alcuna disposizione limita la facoltà del ricevitore di apprezzare questi effetti secondo il criterio suo. Il che forse non è stato preveduto dal legislatore, perchè attribuisce al ricevitore un potere troppo arbitrario.

Lo stesso istituto regola pure i casi di imponibile a cui sia inerente una condizione risolutiva. Alle volte è la stessa legge fiscale che crea questa condizione: così è, infatti, nella materia delle imposte di consumo e produzione, quando le agevolazioni alle industrie sono applicate col sistema del pagamento dell'imposta, salvo restituzione. Un esempio notevole è quello della importazione temporanea

---

(1) Si è negata l'applicabilità del principio e negato il rimborso nel caso di appalto cessato per morte dell'appaltatore: Cass. Roma, 8 maggio 1914 - Lo Presti. Crediamo censurabile la decisione.

di materia prima per la riesportazione di prodotti, in cui l'imposta si paga alla introduzione salvo il rimborso se avviene la riesportazione entro certo termine (1). Ma sono molteplici le applicazioni. La legge di registro con un eccesso di fiscalismo di cui non si capisce la ragione ha parificato alla condizione risolutiva il caso del Corpo morale che non riceve dall'autorità entro certo tempo l'autorizzazione necessaria ad accettare un acquisto lucrativo, e vuole che scorso il termine l'Ente paghi, salvo il rimborso quando sarà negata l'autorizzazione. La stessa legge di registro non ammette che l'avverarsi della condizione risolutiva espressa in un contratto porti la restituzione della tassa pagata: anzi esige l'applicazione di una nuova tassa alla risoluzione non dipendente da condizione espressa. La ragione certo non convincente, dicesi essere quella che la prima tassa fu regolarmente percetta e che la risoluzione non originaria porta una nuova mutazione di dritti.

Vi sono infine incertezze che cadono sulla esistenza di un imponibile o altrimenti impediscono del tutto la conoscenza della sua qualità, quantità, valore: allora l'obbligazione è sospesa fino a quando l'incertezza o l'impedimento sia rimosso. A parte l'istituto caratteristico del gratuito patrocinio, che da ciò appunto prende origine, e di cui rimandiamo il discorso, la figura della sospensione è generale nella legislazione fiscale.

Essa può dipendere dalla inerenza di condizione sospensiva a un rapporto o ad un negozio, che sia l'imponibile in una obbligazione per imposta diretta o indiretta sugli atti e trasferimenti. Nella materia dell'imposta mobiliare è sospesa l'obbligazione fiscale se il reddito dipende da un credito vincolato a condizione sospensiva o contestato giudizialmente nella sua esistenza: parimenti il così detto " credito litigioso " nell'imposta di successione non è imponibile fino a quando non sia cessata la litigiosità e sia stata dichiarata la sua sussistenza. In questi casi infatti non esiste rapporto di credito liquido, ma ragione illiquida che non

---

(1) La speculazione delle bollette di riesportazione è stata dichiarata illecita (" Foro It. ", 1911, 1, 936). — E forse non lo è.

può costituire imponibile, allo stesso modo come le sopravvenienze e devoluzioni ereditarie.

Non vi è invece motivo di sospendere l'obbligazione per imposta reale, quando si tratta di litigiosità di possesso, perchè è incerta la pertinenza, non l'esistenza; per il fisco basta il godimento di fatto a determinare la pertinenza, restando impregiudicata fra le parti la condizione giuridica e anche la rivalsa dell'onere tributario. Agli effetti della tassa di registro è causa di sospensione dell'obbligazione fiscale la condizione sospensiva non potestativa, a cui il negozio sia alligato, e ad essa si parifica l'approvazione od omologazione. La sospensione cessa col purificarsi del negozio o col cessare dell'impedimento che ne ostacola l'efficacia. Si distingue la condizione di fatto che consiste in un patto, e può purificarsi non solo con l'evento contemplato ma anche per tacita rinunzia, e la condizione di dritto che non può essere rinunciata tacitamente ma può cessare per mutarsi la legge o lo stato giuridico delle persone, dei beni, degli affari. E perciò la sospensione si fa cessare quando all'atto si dia l'adempimento di fatto, presumendosi nel primo caso rinunziata la condizione e nel secondo cessato l'impedimento. Anche nell'imposta di successione per molto tempo è stata ammessa l'efficacia della condizione sospensiva a sospendere l'obbligazione fiscale, prestandosi a ciò la lettera della legge che la riconosceva anche in riguardo ai trasferimenti per causa di morte: poi il regolamento del 1902 ha dichiarato che nel caso di istituzione condizionale di erede la tassa si applica provvisoriamente nel senso più favorevole al contribuente, presumendosi cioè la delazione al successibile più prossimo, salvo conguaglio in caso di devoluzione o delazione diversa: e la giurisprudenza ha riconosciuto legittima la disposizione, non restando vulnerata la legge, giacchè rimane effettivamente sospesa la tassa maggiore in attesa dell'evento, mentre intanto il trasferimento si verifica per il semplice fatto della morte (1). Ancora nell'imposta di successione è sospesa l'obbligazione nel caso di beneficio d'in-

(1) Cass. Roma, 13 genn. 1914 - Piccolomini.

ventario, salvo termini speciali fissati per il suo efficace compimento: ed analogamente è sospesa in relazione ai valori e beni mobili nelle eredità poste sotto sigillo, giacchè questo impedimento, per sua natura giuridica, rende impossibile la conoscenza che deve avere — e di regola si presume avere — la parte tenuta alla dichiarazione dell'imponibile (1).

24. — Lo Stato, istituendo il servizio della giustizia nell'interesse della società e dei singoli, chiama questi a concorrere, oltre che con le imposte generali, anche con quelle speciali sopra gli atti e provvedimenti giudiziarii. Però da una parte non può spingere l'obbligo di contribuzione speciale fino al punto da negare la tutela giuridica senza il pagamento delle tasse e delle spese, e perciò nei casi congrui deve sospendere questo pagamento, e dall'altra parte non può *a priori* e sempre rinunziare alla contribuzione speciale, mentre vi sono casi in cui la rinunzia si può risolvere in privilegio di privati. Di qui è nato uno speciale ordinamento finanziario, conosciuto sotto la denominazione di gratuito patrocinio o beneficio dei poveri. A questo ordinamento concorre anche un'altra ragione, che non è di pubblica finanza, ma di tutela sociale, e cioè che lo Stato deve assicurare al povero la tutela giuridica, assicurandogli la difesa professionale a credito. Provvedono i tribunali a delegare alla difesa del povero i professionisti d'ufficio, i quali nella materia penale non hanno diritti da ripetere, se non in caso che vi sia costituzione di parte civile, nel qual caso i loro dritti sono assimilati nel trattamento alle spese, e nella materia civile hanno dritti che ricevono appunto lo stesso trattamento delle tasse e delle spese. Però lo Stato, che impone questo obbligo ai professionisti, ne agevola la condizione nei casi in cui ad essi spetta la percezione dei dritti, perchè fa curare il ricupero dagli ufficii suoi contabili esecutivi, che sono le cancellerie.

Da parte sua lo Stato ha rinunziato a tasse e dritti nei

---

(1) Cass. Roma, 22 sett. 1903 - Di Trapani.

giudizii penali (1), e dippiù, mentre ha obbligato gli ufficiali giudiziarii alla stessa rinunzia, non potendo poi egualmente obbligarli quanto ai dritti di trasferta e simili, che contengono un rimborso di spesa, e non potendo obbligare alla stessa rinunzia i testimoni, anzi dovendo aiutarli ad intervenire, si è assunto l'onere di anticipare tali dritti non rinunziabili, salvo a ricuperare le somme anticipate, se ed in quanto intervenga la condanna giudiziale, ed il condannato sia solvibile. Il che è da dire anche per i dritti dei difensori.

Diversa è la situazione, se vi è costituzione di parte civile. Lo Stato, che si costituisca parte civile, è in tale qualità tenuto alle anticipazioni e vi provvede nello stesso modo e con le stesse norme prestabilite per i casi in cui esso è parte nei giudizii civili. Nelle cause penali di interesse di comuni, province ed Enti morali, sono questi tetenuti all'anticipazione, o semplicemente come Enti interessati, o come parte civile, salvo il beneficio del gratuito patrocinio come nelle cause civili. Ed infine il privato che in giudizio penale si costituisce parte civile, oltre alle spese e tasse degli atti che compie in tale qualità, è tenuto alla anticipazione delle spese e dei dritti per gli atti e provvedimenti che si compiono nel suo interesse, salvo il beneficio del gratuito patrocinio come nelle cause civili.

Vi è il gratuito patrocinio di dritto, che spetta ad Enti morali determinati. Vi è il gratuito patrocinio di fatto, che deve essere domandato, e deve essere autorizzato dai competenti magistrati, sia dell'autorità giudiziaria ordinaria, sia della speciale, quale ad esempio il Consiglio di Stato, quando vi sia il concorso di due circostanze, che insieme legittimano il beneficio. Una è lo stato di povertà dell'Ente o del privato richiedente, nel senso che non occorre l'indigenza, ma basta uno stato economico e finanziario di insufficienza a sostenere le spese del giudizio. L'altra è la probabilità di vittoria giudiziale. All'accertamento della prima condizione coopera principalmente l'amministrazione di finanza, che ha il dritto di opporsi anche giudizialmente

---

(1) Salvo la tassa sulle sentenze penali di creazione recente, suggerita da bisogni di bilancio e non da principii sociali.

alla concessione del beneficio. L'accertamento della seconda condizione è demandata a quell'autorità giudiziaria, innanzi alla quale deve tenersi il giudizio nei varii suoi gradi. Non costituisce però un grado diverso dagli altri il processo esecutivo, bensì esso costituisce lo sviluppo ulteriore dell'azione di cognizione: epperò, ottenuto il beneficio per il giudizio di cognizione, non occorre poi un'altra e separata autorizzazione di gratuito patrocinio per quello esecutivo, bastando la concessione già ottenuta (1). Viceversa per ogni grado del giudizio di cognizione occorre l'autorizzazione in relazione alla probabilità di vittoria giudiziale, la quale è soltanto delibata, e può quindi diversamente apprezzarsi dopo un dibattimento.

Il povero può avere bisogno di compiere atti di urgenza in attesa della concessione del beneficio, ed a ciò provvede una rapida e speciale autorizzazione provvisoria del magistrato *ad hoc*, che poi o è convalidata con la normale concessione o resta revocata col rifiuto di concessione. Analogamente nella procedura di fallimento, che esige rapidità di atti, la massa dei creditori, quando l'attivo non è sufficiente, chiede ed ottiene di volta in volta, per ogni atto da compiere, una speciale autorizzazione dal giudice delegato, che non è provvisoria, ma definitiva.

Una volta concessa l'autorizzazione, è sospeso il pagamento delle tasse d'ogni specie sia sopra gli atti giudiziali, sia sopra quegli atti civili che occorra di compiere in relazione al giudizio, ed è sospeso anche il pagamento dei dritti accessorii delle tasse. Delle tasse e dei dritti si prende nota in campione: dicesi tecnicamente che si prenotano a debito. In quanto ai dritti dei magistrati ed ufficiali giudiziarii si sospende il pagamento solo in quanto non contengano un rimborso di spesa, e si prenotano. Se contengono il rimborso, come le indennità di trasferta, allora i dritti si anticipano dallo Stato, insieme con quelli dovuti ai testimoni (2), e si prenotano egualmente, ma separata-

(1) App. Torino, 12 febbr. 1898 - Santini e Peroni.

(2) Tariffa delle anticipazioni: legge 19 marzo 1911, 201 (modificativa della legge 21 dic. 1902, 528).

mente dagli altri: si dice tecnicamente che si prenotano come spese anticipate.

La condanna alle spese non può cadere sull'ammesso al beneficio per la contradizione, che nol consente: tutt'al più può il magistrato, per rispetto al principio di contradizione, compensare le spese, se il povero è soccombénte. Ma all'atto pratico si verificano anche i casi di condanna del povero: e tuttavia la condanna non basta, e nemmeno la compensazione. Il povero può essere tenuto alle spese degli atti suoi, quando dalla lite consegua una utilità che raggiunga il sestuplo di esse: però è tenuto a rimborsare le spese anticipate dallo Stato, anche se non abbia conseguito il sestuplo, e si intende che vi è tenuto entro i limiti di ciò che ha conseguito. L'avversario, che sia condannato, è tenuto integralmente verso lo Stato: non vi è tenuto affatto in caso di compensazione o di vittoria.

Intervenendo tra le parti una transazione, anche di fatto, che ponga fine alla lite, entrambe sono solidalmente tenute verso lo Stato, salvo che il povero o è tenuto per il conseguimento del sestuplo, o è tenuto nella misura del conseguito, secondo la distinzione già fatta tra le spese prenotate a credito e quelle anticipate dallo Stato. L'abbandono puro e semplice della lite non dà luogo a ricupero: vi dà luogo l'abbandono che sia l'effetto di una transazione di fatto.

Il beneficio è concesso al povero, e non deve servire da espediente speculativo nè per lui nè per altri: ad impedire le speculazioni, che specialmente possono avvenire in ordine alla notificazione delle sentenze e decisioni, le copie di atti occorsi non si rilasciano che al povero e spesso con determinate cautele. Chiunque altro le richieda non può ottenerle, se non a condizione di pagare le tasse che in relazione di tale atto si trovano, o debbono trovarsi, prenotate nel campione della Cancelleria.

Ciò essendo stabilito a garanzia delle tasse dovute allo Stato, e per impedirne la frode, non si estende alle pene: le pene sono dovute da chi vi incorse, e non da altri.

Nelle cause in cui lo Stato è parte, esso prenota le tasse e le spese relative agli atti proprii; ma qui non si tratta più di gratuito patrocinio, bensì di un espediente

contabile, e lo Stato avrà o non avrà dritto al ricupero, secondo che sarà vittorioso o soccombente. Anche le amministrazioni autonome di Stato, come il Fondo culto e l'Istituto nazionale delle assicurazioni, usano dello stesso espediente e con le stesse conseguenze; ma devono poi pagare le spese proprie, tutte le volte che altrimenti non possano recuperarsi.

25. — L'imponibile, che consiste in un reddito o in un capitale di godimento, e che dà luogo ad obbligazioni di carattere continuativo (imposte dirette; di manomorta; in surrogazione), è per natura di cose soggetto a variazioni dipendenti da un doppio ordine di cause:

1° l'ordine delle cause specifiche e pertinenti all'imponibile considerato come una entità individuale, indipendentemente dalle cause generiche (diminuzioni od aumenti del *corpus* o del suo frutto naturale);

2° l'ordine delle cause generiche e pertinenti indistintamente a tutta una categoria di imponibili identici, senza riguardo alle cause specifiche pertinenti all'imponibile singolo (diminuzioni od aumenti del " *valore* " senza mutazioni del *corpus* o del frutto naturale).

Ordinariamente la dottrina comune riunisce le due figure in quella eclettica delle " oscillazioni di valori " e non vi sarebbe nulla da dire se essa soggiungesse — cosa che non fa — che il fenomeno dell'oscillazione dipende da cause di quel doppio ordine, le quali sono nettamente diverse in ciascun ordine, riguardando le prime un singolo possessore e le seconde la generalità dei possessori. La distinzione si trova invece nel sistema fiscale, sebbene poi le diversità per ogni imposta non si possano spiegare tutte soltanto con la diversa natura dell'imponibile. In tutte e tre le imposte dirette le variazioni individuali sia in aumento, che in diminuzione, sono seguìte mediante i corrispondenti accertamenti: quanto alle variazioni che non riguardano solo un possessore, il sistema fiscale ha provveduto coll'istituto della revisione per la ricchezza mobiliare e quella dei fabbricati, e non ha provveduto affatto a quella dei terreni.

La traccia del sistema è la seguente:

L'imponibile mobiliare relativo ai redditi certi e in somma

definita nei casi di ritenuta segue *ad literam* ogni sua oscillazione: negli altri casi al fisco è dato il dritto di tassare gli aumenti dal loro sorgere e al contribuente è dato il dritto dello sgravio per le diminuzioni egualmente dal loro sorgere. Questo dritto del contribuente è conosciuto dalla pratica col nome di cessazione, la quale è parziale nel caso di riduzione, è generale nel caso di estinzione totale. Riduzioni ed estinzioni sono ammesse tanto per il caso di pagamento diretto o indiretto (novazione, compensazione, ecc.) del capitale, quanto per il caso di perdita di esso o del frutto (insolvibilità, dichiarazione giudiziale, ecc.). Pei redditi incerti e variabili è ammessa la cessazione totale per corrispondente cessazione dell'esercizio industriale o professionale, e anche per infruttiferità totale da fallimento (1): è ammessa pure la cessazione totale per morte, e se gli eredi riprendono la gestione l'esercizio è nuovo, ed è nuovo l'imponibile, venendo a mutarsi il fattore dell'opera dell'uomo. Quanto alle oscillazioni per aumento o diminuzione è istituita la revisione periodica (due anni per le diminuzioni, quattro per gli aumenti) dell'imponibile individuale (2). Il sistema è completo, essendo chiaro che l'istituto della revisione sarebbe una superfluità rispetto ai redditi certi.

In materia di fabbricati regna l'equivoco nella scarsa dottrina di trascurare quasi del tutto gli istituti che provvedano alle variazioni di carattere esclusivamente individuale, e quanto agli altri di ritenere:

a) che ad essi provvede la revisione generale. Invece essa è una categoria storica che, salvo occasionali eccezioni, non conviene di far rivivere, perchè o accresce le sperequazioni o non le toglie, risolvendosi in una dispendiosa e laboriosissima operazione inutile se non dannosa;

b) che ad essi non provvede se non assai scarsamente la revisione parziale. E questo non è.

---

(1) Comm. Centr., 26 luglio 1914, n° 64428.

(2) Si attribuisce alla revisione il potere analogo a quello della novazione e si dice che, iniziata una revisione, tutti gli effetti del precedente accertamento cadono. Importa di rilevare che il concetto non si può estendere ai redditi certi, per i quali la revisione non funziona.

Il sistema della legge è il seguente:

I. Sono ammesse le variazioni in aumento o diminuzione del reddito "*per qualunque ammontare*" e in qualunque tempo, dipendenti:

a) da cause con effetto continuativo sul reddito, inerenti alla materiale consistenza del fabbricato od opificio, come l'ampliamento, il miglioramento, la demolizione totale o parziale;

b) da cause con effetto continuativo sul reddito, inerenti alla potenza produttiva della costruzione, o alla sua tassabilità: gli esempii più tipici sono i passaggi da produttivo ad improduttivo, da esente ad imponibile, e viceversa;

c) da cause con effetto continuativo sul reddito, inerenti alla destinazione o all'uso della costruzione, come il passaggio dall'uso edilizio all'industriale, al rurale, e viceversa.

Di tutte codeste figure la dottrina ha registrato come istituti preposti alle oscillazioni del reddito solo quelle che provvedono alle diminuzioni, che corrono sotto il nome di cessazioni totali o parziali della cosa, della sua produttività, del suo reddito: invece vi sono comprese anche le variazioni in aumento per le stesse cause.

II. Inoltre sono ammesse le variazioni in aumento o diminuzione del reddito "*oltre il terzo*" per ogni causa con effetto continuativo. La giurisprudenza, dopo lungo tentennare, ha cominciato infine a fare giustizia degli equivoci, e ha detto bene che qui la causa può essere specifica ad una costruzione e può anche essere generica e più o meno estesa a contrade e regioni (1): ma ha detto male che può anche essere indifferentemente intrinseca od estrinseca al fabbricato. Per causa intrinseca non si può intendere che quella inerente alla costruzione (materia) o produttività (capitale investito) o destinazione (volontà del possessore), e siccome a queste ipotesi provvedono gli istituti preposti alla prima categoria delle cause di variazione, non si può ammettere che vi provveda anche la revisione.

---

(1) Cass. Roma, 7 dic. 1910 - Conio ("Giur. It.", 1911, 497).

Restano perciò le cause estrinseche, che possono riferirsi ad un solo fabbricato o a molti, potendo essere localizzate come l'apertura di una piazza, o estese come l'apertura di comunicazioni stradali, o anche generali ad una regione, come un elevamento o un ribasso generale dei valori edilizii per fenomeni demografici, economici, finanziarii (1).

Il sistema comprende inoltre l'istituto dello sfitto, che è una temporanea cessazione di produttività efficace a far sospendere l'obbligazione d'imposta durante il periodo di sua vita, purchè non inferiore ad un anno: con che presso a poco tutte le cause di perdita del reddito sono contemplate.

In quanto al reddito fondiario si ammette la revisione individuale, per qualunque misura e tempo, dell'obbligazione di imposta, sia in aumento che in diminuzione, allorchè le corrispondenti variazioni si riferiscono — come si esprime la legge — allo stato dei fondi, ossia dipendono da cause " naturali " che accrescono o diminuiscono la consistenza materiale del fondo o la sua potenza produttiva con effetto continuativo sul reddito: anche si ammettono le sospensioni o attenuazioni per perdita totale del prodotto in dipendenza di sinistri straordinarii. Non si conosce la revisione generale, ed è poco male, giacchè la legge può ordinarla quando si vuole. Non si conosce la revisione (così detta parziale) per cause di variazione estrinseche allo stato dei fondi, come c'è pei fabbricati. Il difetto non si spiega con la diversità economica del reddito, che non basta a darne ragione, e nemmeno con ostacoli di sostanza o di forma dipendenti dal catasto o dalla gravosità del còmpito, perchè sono ostacoli superabili per via di opportuni espedienti. È probabile che semplicemente non ne sia sorta l'idea, tanto più che solo da poco tempo si è cominciata a percepire la portata vera dell'istituto rispetto allo scopo di dare al tributo una elasticità adeguata a seguire il movimento di valore del reddito.

---

(1) Non possiamo qui entrare in maggiori dettagli. Si confronti: De Santis, *L'imposta sui fabbricati*, Un. tip. ed. tor., 1915, numeri 103 a 129, p. 185 a 240.

Nella imposta di manomorta si ammette la revisione periodica, sia in dipendenza delle variazioni avvenute nel patrimonio, che possono farsi valere ogni anno, sia di quelle avvenute nel reddito, che possono farsi valere ogni tre anni, senza distinzione di causa. Il sistema è più semplice e nello stesso tempo più largo, benchè le oscillazioni del reddito per causa estranea al patrimonio siano seguite meno assiduamente: il che si spiega considerando che, pur essendo adeguata al reddito, l'imposta intende colpire il patrimonio in sostituzione del tributo di successione.

Nell'imposta in surrogazione del bollo e registro si ammette la revisione semestrale, e dippiù il valore dell'imponibile è mensilmente seguito nelle sue variazioni per ricavare poi una media che allo scadere del termine di revisione indichi le variazioni. Inoltre è ammessa pure la cessazione totale (1): dove è controverso se occorra che cessi di esistere la società o basti che cessi l'esercizio dell'impresa. Si è ritenuto che la liquidazione volontaria non basta a far cessare l'obbligazione d'imposta, continuando la vita e le operazioni, sia pure di stralcio, dell'ente, e restando a sua cura di far valere il suo dritto alla revisione: ma il fallimento importa cessazione, perchè scioglie la società (2). Se però non ostante il fallimento le operazioni continuano, non vi è cessazione, perchè nel concetto della legge il fallimento scioglie la società sulla presunzione della volontà di cessare dall'impresa, e la presunzione è contradetta dal fatto che le operazioni continuano essendo integrata dal curatore la persona della società (3).

Oltre alle mutazioni oggettive le imposte reali (terreni e fabbricati) ammettono pure, anzi esigono le variazioni che si riferiscono alle persone dei possessori, con l'istituto delle volture catastali (4). Esso mira alla tenuta del ca-

---

(1) L'abbonamento nelle imposte indirette di bollo e sui consumi dà pure luogo alla figura della cessazione, e alla revisione periodica.

(2) App. Genova, 24 luglio 1914 - Banca popolare Ligure (" Dritto fin. ", 452).

(3) Cass. Roma, 9 febbraio 1915 - Società ferr. sussidiate (" Giur. It. ", 237).

(4) V. in Dig. ital. la voce (in corso) " Volture catastali " (stesso autore).

tasto: tuttavia non è senza influenza nel rapporto di obbligazione, perchè dipende dalla voltura la cessazione della responsabilità personale del possessore uscente.

26. — L'uso dei due vocaboli — censo e catasto — acquistò un senso preciso quando le monarchie succedute al regime feudale, per vincere le immunità fondiarie, reali e personali, ridussero " in censo " tutte le terre soggette alla loro sovranità, acquistando con atto di contenuto giuridico patrimoniale il tributo fondiario che non potevano ottenere per atto sovrano. Allora fu " censo " il catasto delle terre o fondiario e dagli usi ufficiali scomparve quasi il censo mobiliare, restando per altro probabilmente come uso interno governativo: poi il censo fondiario è diventato catasto, essendo l'imposta reale divenuta atto di sovranità, e allato ad esso è rimasto per gli usi interni governativi il censo mobiliare (1).

Nato e vissuto, fino agli ultimi tempi, come strumento fiscale, e oggi in molti luoghi anche come strumento giuridico, il catasto è stato ed è una fonte di indagini positive per la conoscenza e lo studio delle condizioni economiche, sociali e politiche dei popoli nel tempo in cui essi l'hanno attuato. La bibliografia degli studii sugli antichi catasti è ricca, e di codesti studii poi altri si giovano successivamente per costrurre teorie di finanza, economia e politica. Così dagli studii del Pagnini sul catasto fiorentino del 1427 approfonditi dal Canestrini (*La scienza e l'arte di Stato*, Firenze, 1862) si giovarono successivamente altri, tra cui il Léon Say (2). Il materiale di quel catasto — e così degli altri — contiene elementi e dati sulla popolazione,

---

(1) Sono atti di censo mobiliare i cartolari e le tavole presso gli ufficii di registro; i registri dei possessori presso le agenzie delle imposte; gli analoghi registri presso i Comuni che hanno applicata l'imposta di famiglia, le statistiche ufficiali, ecc.

(2) Karmin O., *La legge del catasto fiorentino del 1427*, Firenze, Seeber, 1906. — Egli taccia quasi di plagio l'opera del Say: *Les solutions démocratiques de la question des impôts*, Paris, 1886. Ma non c'è da spingersi a questi eccessi di apprezzamento: la scienza procede appropriandosi le esperienze.

la divisione in classi sociali, la ricchezza e sua distribuzione, i prodotti naturali, i commerci, le industrie, il regime politico-amministrativo: ed è materiale oltre che descrittivo, anche documentale, tali essendo le denuncie dei privati e le provvisioni dell'autorità, tra cui non mancano gli elementi di pratica giuridica e di storia del dritto privato e pubblico. Eccone un breve cenno, che si presta a molte considerazioni. Alla formazione e conservazione del catasto sono preposti dieci cittadini eletti (*officiales catastorum*). I registri sono cinque: il primo è l'urbano (Firenze) relativo ai laici, cittadini o altri, abitanti di Firenze che debbano nella città prestanze o gravezze, qualunque sia il suo privilegio o immunità: il secondo è il contadinesco (del contado): il terzo è l'ecclesiastico (per i preti): il quarto è per i *destrectuali*, cioè laici abitanti nel territorio al di là del contado: il quinto è dei forestieri, cioè non abitanti nel territorio della repubblica, ma possidenti.

Ciascun catasto descrive per ciascun censito i beni stabili, le pecunie numerate, le mercanzie, i traffici ed ogni altro a lui pertinente, ovunque siti entro il territorio: quanto all'ecclesiastico comprende le partite pertinenti a coloro fra i preti che non sopportano gravezze o facciano fazioni come fanno i laici, " eziandio se ecclesiastico o religioso ". Il catasto si forma in base di rivele controllate dagli officii: si stimano i beni a valore capitale e se ne calcola il reddito lordo e netto: si detrae il minimum di sussistenza in ragione di 200 fiorini per testa o bocca: le teste detratte si notano e si tiene conto delle variazioni in più o in meno. Per ogni 100 fiorini di reddito l'imposta è di dieci soldi in oro, cessando con essa ogni precedente gravezza o fazione. Il catasto si rivede ogni tre anni, per ammettere anche le perdite che nel frattempo si verificano, a condizione però che siano rivelate al momento in cui avvengono e siano riconosciute per provvisione di magistrato *ad hoc* (1).

I dieci *officiales catastorum* hanno facoltà discrezionali

---

(1) E questo è prova che, almeno quando è locale, il catasto si può rivedere anche a brevi periodi.

di assumere impiegati e contrattare forniture: i loro provvedimenti hanno la virtù della " stantia ", a cui i Camerlenghi della Camera devono dare esecuzione pagando " quanto sia stantiato senza alcuna prova o fede o atto, veduto solo lo stantiamento " (1).

Per regola generale gli antichi catasti sono comunali e in qualche luogo — fuori d'Italia — sono provinciali: i governativi sorgono con le Monarchie per il bisogno di far cessare le immunità. In Italia al momento dell'unità si trovarono e restarono comunali, e tali resteranno fino a quando sarà compiuto il nuovo catasto governativo, i catasti del compartimento ligure-piemontese. Ma già la legge catastale del 1886 ha limitato le facoltà delle autorità comunali, che prima potevano rivedere le mappe ed applicare nuovi estimi, ma dopo non lo possono più, onde questi, in quanto siano stati decretati, sono nulli insieme col nuovo riparto del contingente comunale, dovendo rimanere consolidata la situazione qual'era al momento di quella legge (2).

I catasti governativi hanno portato l'inconveniente della fissità dell'imponibile, contro cui sono riusciti vani i tentativi: anzi in Francia, dopo di avere in principio data facoltà ai Comuni di chiedere a proprie spese la revisione, che sarebbe stata una specie di revisione parziale, si proclamò il principio che la revisione non può essere che generale e a cura dello Stato. E così in Italia. Sarebbe inutile ripetere ciò che è stato tante volte detto, cioè che il vantaggio dell'agricoltura di potere al sicuro di aumenti di imposta introdurre miglioramenti si risolve in una protezione ingiusta, rispetto agli altri contribuenti, e in una sperequazione. Non si può credere che le revisioni siano impossibili o non convenienti, quando poi all'atto pratico si fanno periodicamente, ma solo per talune cause, escludendo

(1) Ecco un esempio di stantiamento (Karmin, o. c., pagine 32 e 78): " Decem officiales catastorum... deliberaverunt et stantiaverunt quod Camerarii... dent et solvant... (Titio et aliis)... pro salario... cuilibet eorum libras triginta... ad racionem... " etc.

(2) App. Casale, 16 marzo 1899 - Amisano, Comune di Castelletto (" Legge ", II, 305).

proprio gli aumenti di valore da causa continuativa: o essa non si è voluta e non si vuole o non si è vista la sua possibilità (1).

Si prevedeva che per il nuovo catasto in Italia sarebbe stato sufficiente un periodo massimo di 30 anni e una spesa massima di 80 milioni: invece al 30 giugno 1914 non si era ancora alla metà del lavoro e la spesa già superava i 168 milioni. Si partì dal criterio originario di fare un catasto civile e fiscale insieme (libro fondiario), alla prima iniziazione si abbandonò il proposito del catasto civile, ma le norme e i criterii restarono immutati, quasi per conservare almeno la base alla futura attuazione del proposito di un catasto giuridico. Ma poco a proposito si discorre tanto delle differenze tra i due catasti; quando si prescinda dall'effetto sociale ed economico di prestarsi alla mobilizzazione della proprietà fondiaria e quindi alla trasformazione del suo regime giuridico, il catasto giuridico poco differisce dal fiscale. Il libro fondiario fa piena prova e quello fiscale ha soltanto efficacia di presunzione: ma la piena prova non esclude la prova contraria e la presunzione è distrutta soltanto dalla prova contraria. E quando si consideri che in materia di proprietà immobiliare questa prova contraria esige l'atto scritto, non si vede quasi più differenza tra l'efficacia probatoria dell'uno e quella dell'altro.

---

(1) Rinvio al n° precedente.

CAPITOLO III.

Le azioni.

§ 1.

L'azione di accertamento.

SOMMARIO. — 27. Oggetto dell'azione: *dies a quo*. Contradittorio: competenza e rappresentanza. — 28. Qualificazione dell'imponibile. Qualificazione giuridica di beni, atti e negozii. Una nuova classificazione contrattuale. Qualificazione del trasferimento. — 28[bis]. Del reddito nelle varie imposte. Il sovraprezzo delle azioni. Il reddito fondiario, edilizio, mobiliare. Il reddito di bilancio. Reddito proprio e non proprio. Le riserve. La nazionalità di beni, atti, cose. — 29. Valutazione dell'imponibile. Criterio generale: valore venale nelle imposte dirette e indirette. Criterii sussidiarii: dichiarazione, corrispettivo, accolli, presunzioni. Il titolo e il bilancio per i redditi mobiliari. — 30. L'imponibile nelle imposte sui consumi. Sistemi e riforme. — 31. Le detrazioni, perdite, spese, annualità passive. Reddito lordo, netto, imponibile.

27. — L'azione di accertamento ha per oggetto la liquidazione dell'obbligazione di imposta, attraverso la determinazione dell'imponibile nella sua esistenza, qualità e quantità, in contradittorio tra il fisco e il contribuente: nei casi di imposta continuativa ha pure l'oggetto di liquidare le mutazioni da portare all'obbligazione attraverso la determinazione della causa di esse in identico contradittorio: nei casi infine di errore a danno del fisco occorso in un primo accertamento dell'obbligazione, ha l'oggetto di liquidare il supplemento ripristinando la condizione giuridica fiscale sempre col rispetto del contradittorio.

L'azione di accertamento tramuta la causa generica del-

l'obbligazione in titolo specifico, determinando il *vinculum juris* nei suoi elementi costitutivi.

Quando l'obbligazione è pura, sia definitiva che provvisoria, l'azione sorge insieme con essa: sorge al purificarsi della condizione nelle obbligazioni condizionali. Nelle obbligazioni definitive complementari di quelle provvisorie il *dies a quo* dell' azione di accertamento complementare si sposta ad una data successiva variabile secondo la natura della provvisorietà: ove essa dipenda da insufficienza di dichiarazione, prende data da questa, e se dipende da eventi futuri, prende data dal verificarsi di questi eventi. Una figura di quest'ultimo genere è data dagli appalti nella legge di registro, dove l'azione di accertamento dell'imponibile definitivo è rimessa alla liquidazione finale dell'appalto, trattandosi di termine *incertum quando.*

L'azione di accertamento compete ai varii ufficii preposti per legge o per regolamento all'applicazione dei varii tributi nel territorio dello Stato o dell'Ente, sicchè si distingue qui, come nell'ordinamento giudiziario, una competenza per materia, per territorio, per grado. Nei riguardi della materia gli ufficii si distinguono secondo le imposte: vi sono gli ufficii per le imposte dirette (agenzie), quelli per le indirette per gli atti e gli affari (Registro), quelli per le indirette sui consumi (di dogana, di dazio, tecnici, ecc.). Nei riguardi del territorio gli ufficii per ciascuna materia si distinguono fra di loro in ragione della sede stabilita dall'autorità. Infine la distinzione per grado viene in quanto talvolta la competenza dell'accertamento, invece di spettare agli ufficii propriamente esecutivi, è demandata a quelli direttivi: così la tassa 30 °/₀ sùl patrimonio ecclesiastico tenuto dal Fondo per il Culto compete al Governo, che vi provvede con decreto reale, come allo stesso modo provvede all'accertamento della rendita da assegnarsi al Fondo culto in corrispettvo degli stabili di Enti sottoposti ad eversione. Similmente è il Governo che accerta i canoni daziarii di abbonamento dei Comuni.

Il concetto di competenza per grado ha nella nostra materia un altro aspetto, nel senso che non sempre si può ritenere assoluta. Tale è quando è demandata all'ufficio che nel più alto grado rappresenta lo Stato o Ente, cioè al Governo,

o nel più alto grado rappresenta il Fisco, cioè al Ministero. Negli altri casi per virtù del principio della rappresentanza amministrativa e gerarchica deve riconoscersi nell'Amministrazione la potestà di revoca, per cui l'ufficio del grado più elevato può revocare un accertamento iniziato dall'ufficio del grado meno elevato, allo stesso modo come può revocare e sostituire l'agente che vi ha preposto per la sua rappresentanza e per il suo interesse: è l'Amministrazione giudice del suo interesse e della sua responsabilità. Limite di questa facoltà non può essere che la legge o il regolamento, in quanto crei nell'ufficio inferiore una potestà direttamente o indirettamente irrevocabile di spiegare l'azione d'accertamento. Ne deriva che, quando la legge o il regolamento non disponga diversamente, la competenza per grado è derogabile.

È prorogabile la competenza per territorio col concorso della volontà tacita del contribuente. Tuttavia, allorchè vi sia interessato o un funzionario retribuito ad aggio, o un appaltatore, la proroga non può violare il dritto dell'uno o dell' altro. I conflitti che possono sorgere sono risoluti dall'autorità amministrativa ai soli effetti amministrativi: se per conseguenza vi si trovano interessati dritti del contribuente o del funzionario o dell'appaltatore, essi restano impregiudicati e difendibili per le vie ordinarie.

La competenza territoriale nelle imposte dirette reali si determina dal *locus rei* e nelle personali dal domicilio eletto o effettivo della persona: il luogo indica la circoscrizione e questa l'ufficio, perchè esso forma l'origine naturale del reddito. Dove il reddito nasce, ivi l'obbligazione d'imposta legittimamente si presume nascere. Se il luogo del reddito e quello del possessore di esso non coincidono, il primo prevale per effetto del principio: così è nei casi di possessore straniero o emigrato, nei casi di ritenuta e di rivalsa in cui l'obbligazione sorge non presso il possessore del reddito ma presso il terzo debitore del possessore per credito, stipendio e simili.

In tutti i casi per il pubblico la competenza è dell'ufficio e non della persona privata che attualmente lo gestisce, nel senso che il pubblico non ha nè il dritto nè il dovere di conoscere le caratteristiche private di lui.

Chiunque vi sia a gestirlo, si presume competente, e negli atti suoi l'autenticità è data dalla qualità ufficiale e dal sigillo, non dalle generalità o dalla firma (1).

Sempre l'azione di accertamento esige il contradittorio. Nei casi di ritenuta diretta o di rivalsa (imposta personale) in cui sembra mancare, in realtà esso viene all'atto del pagamento da parte del debitore al possessore del reddito. Negli altri casi si propone l'azione o contro il possessore del reddito o della ricchezza da accertare o contro il suo rappresentante volontario o legale. La rappresentanza volontaria è più o meno piena secondo il contenuto giuridico dell'atto di delegazione: essa principalmente può essere utile al contribuente nelle imposte dirette, la cui legislazione positiva la facilita, esonerando da formalità e da tasse l'atto di delegazione, fino a contentarsi di una semplice lettera di delegazione. La rappresentanza legale di dritto comune resta disciplinata dalle norme di questo. Vi è poi la rappresentanza di dritto fiscale, che viene nei casi di solidarietà, di rivalsa e di mandato tacito. Nel caso di solidarietà l'accertamento si propone contro uno dei responsabili solidali con effetto pieno per tutti: nella figura della rivalsa l'azione proposta in contradittorio del terzo debitore ha effetto per il possessore dal momento che ne ha la conoscenza legale, che lo mette in mora per la eventuale sua tutela.

La figura del mandato tacito viene nelle imposte di dogana e di consumo in cui l'accertamento e il pagamento dell'obbligazione sono consecutivi senza distanza di tempo: l'esibitore o il portatore stanno in contradittorio, senza che il fisco abbia bisogno di conoscere la loro qualità giuridica di possessori o di mandatarii e con la potestà, quando il fisco ne abbia bisogno, di dichiararla a tutti gli effetti.

Nelle imposte indirette sugli affari acquista una speciale configurazione il contradittorio, quando si tratta di atto

---

(1) Ciò non è senza conseguenze. Così, riescono vane le formalità che esige il Codice di procedura civile nelle notifiche alla pubblica Amministrazione: non hanno ragione di essere e non possono ritenersi essenziali.

scritto: l'atto può materialmente essere esibito da chiunque, anche terzo e tacito incaricato, e con ciò il contradittorio è istituito tra il fisco da una parte e dall'altra i diretti contribuenti.

Tutto ciò si intende detto per la ipotesi che il contribuente spontaneamente provochi il contradittorio per l'azione di accertamento: nei casi invece di occultazione il fisco propone la sua azione in contradittorio del contribuente diretto o del suo rappresentante legale, ed è solo dopo istituito il contradittorio che può sorgere la figura del mandatario incaricato di continuarne lo svolgimento.

28. — La legge fiscale nella classificazione di beni porta taluni criterii speciali:

1° Alla distinzione di dritto comune di beni mobili ed immobili aggiunge, per mezzo della legislazione sulle imposte dirette, l'ulteriore specificazione di beni stabili. Essa sarebbe utile in tutto il campo del dritto: nel campo nostro sta a denotare la qualità che deve avere un immobile per essere soggetto all'imposta sui fabbricati allorchè non si tratta di un immobile per natura.

2° I prodotti delle miniere nelle imposte di registro si considerano beni immobili, mentre nella imposta fondiaria il possesso di una miniera si considera come causa di reddito industriale e nella imposta fabbricati il possesso di un opificio è considerato come causa di reddito in parte immobiliare e in parte mobiliare. Non sarebbe serio un tentativo di conciliare dal punto di vista teorico e giuridico tali contrasti, che probabilmente sono fenomeni meramente storici, rimasti senza coordinazione per la separazione materiale delle leggi e dei loro amministratori: difatti il criterio più attendibile è quello adottato per ultimo, in ragione di tempo, cioè dell'imposta fondiaria (1886). Secondo il dritto comune i frutti dei beni immobili, cui sono da parificarsi i prodotti delle miniere, sono immobili finchè restano pendenti e poi sono mobili: però è in facoltà delle parti, nel loro reciproco interesse, di considerarli come mobili in un negozio (1). È testuale anzi nel Codice (art. 494) che il pro-

---

(1) Vedi giurispr. in “ Riv. Univ. „ 1911, I, 83.

dotto di miniera è frutto, ed è sufficiente ad attribuirgli la qualità di mobile il puro fatto che la miniera sia aperta. La legge di registro ha voluto considerarli senza distinzione come immobili (1): e non si può negare che ciò ha ostacolato e ostacola l'industria mineraria in Italia, rafforzando invece la condizione della proprietà terriera.

3° I dritti d'acqua nell'imposta sui fabbricati sono considerati come immobiliari anche se inerenti ad un opificio: nell'imposta sugli affari sono anche considerati come immobiliari, ma nei negozii di alienazione dell'uso temporaneo (concessioni) la tassa è molto attenuata. Essa tuttavia nelle grandi concessioni finisce col riuscire gravosa per effetto del cumulo dei corrispettivi annui, frustrando lo scopo di beneficare le industrie, tenuto conto che la tassa colpisce anche le concessioni di acque pubbliche. Il Fisco anzi ha cercato di sostenere che in queste concessioni l'acqua dovrebbe considerarsi come mobile e non godere del favore di attenuazione di tassa, ma la giurisprudenza fece giustizia di questa strana opinione, e le concessioni pubbliche sono rimaste definitivamente assimilate alle private (2). Ciò che rende necessario, quando si voglia promuovere la utilizzazione e valorizzazione delle forze idrauliche, da cui insieme con la valorizzazione delle miniere può l'Italia sperare il suo risorgimento economico, di concedere abbuoni speciali.

4° Nella legge di registro i beni mobili sono ripartiti in tre classi:

a) effetti mobili; dritti ed obbligazioni che hanno per oggetto tali effetti; azioni e quote di partecipazione di società, qualunque sia l'oggetto cui si riferiscono;

b) crediti: tali sono i dritti, le obbligazioni e le azioni che hanno esclusivamente per oggetto somme di danaro;

c) bestiame e prodotti agrarii.

La classificazione ha il fine di differenziare il trattamento fiscale in ragione della qualità giuridica della cosa:

---

(1) Cassazione Roma, 19 giugno 1903 - Tonietti, Società dell'Elba, Finanze.

(2) Cass. Roma, 14 nov. 1903 - Vescovali, Finanza.

a parità di negozio, la tassa di registro è più grave quando oggetto del negozio è un immobile, e successivamente si attenua per i mobili, i crediti e i prodotti agrarii, cui si parifica il bestiame. Anche qui si può osservare il favore verso la proprietà terriera.

Non vi sono criterii speciali per la qualificazione di un atto in quanto esso non importi o contenga un affare o trasferimento, restando la sua imponibilità disciplinata per voci tassative di tariffa. In quanto abbia quel contenuto giuridico, l'atto, oltre alle proprie tasse di bollo e simili, è poi trattato come il negozio o trasferimento che contiene, e se più di uno ne contiene, tante tasse sconta quanti essi sono e in ragione della natura giuridica di ciascuno, a meno che i negozii siano legati fra di loro per connessione essenziale e indipendente dalla volontà delle parti, in modo che uno di essi non possa stare da solo, nel qual caso si accertano entrambi gli imponibili, ma si prende a coefficiente dell'obbligazione quello soltanto che porta a tassa più grave.

Legge e tariffa di registro tentano la coordinazione sistematica dei negozii secondo il loro contenuto giuridico ed economico, nella quale coordinazione trovano più o meno oscuramente il loro posto le categorie dottrinali di negozio convenzionale, legale, giudiziale. E secondo la diversità giuridica o quella economica, o l'una e l'altra insieme, diversifica la tassa, con la regola generale per tutti i negozii convenzionali che la loro qualità giuridica non si apprezza secondo il titolo estrinseco o la dichiarazione dell'intenzione delle parti, bensì secondo gli effetti giuridici della convenzione, giusta il principio di dritto comune che appunto in ciò fa consistere l'intenzione rispetto ai terzi. Precisamente legge e tariffa separano i trasferimenti, siano o no consacrati in un atto convenzionale o giudiziale: poi nella categoria dei convenzionali distinguono le diverse figure raggruppandole per tipi in ragione del dritto o rapporto che si istituisce o si scioglie (proprietà, possesso, uso, obbligazione, liberazione, società, famiglia, e via dicendo): infine nella categoria dei giudiziali rinviano alla precedente i negozii a contenuto economico con la regola dell'assimilazione e tassano per un proprio trattamento se-

condo la diversa figura i negozii giurisdizionali e procedurali che non trovano riscontro di analogia o identità nella categoria dei convenzionali. Una circostanza di carattere generale, degna di rilievo, messa in luce dalla pratica, è che siccome l'ordinamento giuridico contrattuale nella materia civile e nella commerciale permette di raggiungere una determinata intenzione economica mediante forme, mezzi e modi svariati, ne segue che secondo che si sceglie una o un'altra delle vie possibili si paga una tassa maggiore o minore o non si paga affatto: il che in parte è vero anche nei negozii giudiziali. La constatazione si è fatta anche negli officii e nel foro, e si è risposto che chi può legalmente scegliere fra vie diverse con effetti fiscali diversi, deve imputare a sè stesso di aver scelto quella che porta ad effetti più gravi, mentre era in sua potestà di sceglierne altre: il che forma un motivo piuttosto bizantino che ragionevole di giustificare la legge, specialmente considerando che della ignoranza del cittadino lucra così lo Stato, che dovrebbe incarnare l'idea della giustizia astratta.

Nella classificazione contrattuale il tentativo sistematico del dritto fiscale riesce una casistica empirica, e la ragione è che tale è appunto il sistema dei contratti nel dritto comune e nella sua dottrina ancora poggiati sulla dottrina romanistica divenuta insufficiente ai bisogni odierni sia giuridici che economici. Reputiamo non inutile riprendere e sviluppare l'idea già accennata (1) in questo tema di dritto comune per la speciale attinenza che qui esso presenta col dritto fiscale. La dottrina romana che elaborava i singoli tipi di contratto e li distingueva con un proprio " nomen juris " di mano in mano che essi per la evoluzione economica e la conseguente evoluzione giuridica si andavano staccando dalle categorie della " stipulatio " dei patti e dei contratti innominati, aveva pure iniziata la sistemazione teorica sulla base del contenuto economico della utilità, ma non ebbe nè il modo, nè il tempo di portarla ad una sin-

---

(1) Vedi vol. I, n° 53. La questione, come si vede, interessa da vicino tutto il dritto finanziario.

tesi generale. Oggi non mancano gli elementi necessarii e sufficienti per una nuova e più completa sistemazione, la quale a noi pare si possa raggiungere muovendo da due osservazioni:

a) che gli interessi umani non sono soltanto economici o materiali, ma sono stati sempre, anche per i Romani, e sono, di tre specie: materiali, intellettuali, sentimentali. Sono le tre categorie insieme che costituiscono il fulcro su cui si muove l'attività umana in ogni luogo e in ogni tempo con la sola differenza che secondo i luoghi e secondo i tempi una civiltà si è distinta e si distingue dalle altre per la prevalenza che ha attribuito all'una categoria sull'altra (1);

b) che il movimento degli interessi nella vita umana di relazione si estrinseca in tre forme principali, che sono lo scambio, l'associazione, la liberalità.

E sono queste dunque le tre classi contrattuali:

1° Lo scambio si effettua mediante le alienazioni onerose, le ripartizioni o attribuzioni e il prestito; e la categoria comprende tutte le figure giuridiche che intorno a questi tre tipi si aggruppano. Qui l'interesse delle due parti è avversario, e già i Romani col consueto intuito di precisione discorrevano di avversarii di contratto, in quanto l'interesse delle parti all'oggetto unico del negozio è inverso. Tuttavia l'avversarietà digrada per una scala, di cui l'ultimo gradino è costituito dalla divisione, dove allato all'interesse avversario nell'attribuzione sta l'interesse comune di dividersi. Con che la prima categoria si riannoda alla seconda senza confondersi con essa.

2° L'associazione può riguardare le persone (matrimonio e rapporti di famiglia), le cose (contratti agrarii, comodato, precario, appalto, locazione, ecc.), l'attività (mandato, contratto editoriale), o anche tutti o più dei tre elementi (società diverse). Qui l'interesse delle parti è convergente, e la convergenza digrada attraverso una lunga scala di solidalità, di cui gli ultimi gradini sono rappresentati

(1) Il tipo perfetto di civiltà è quello dove le tre categorie si equilibrano.

dal comodato e dal precario. Ivi anzitutto non manca la reciproca utilità consistente per l'uno nel risparmio di spese e di cure per l'amministrazione, e per l'altro nell'uso: poi c'è l'associazione nel rischio delle perdite, sopportando l'uno il rischio del caso e l'altro la responsabilità di custodia. Infine l'elemento di gratuità di queste più tenui forme associative riannoda la seconda categoria alla terza senza confonderle.

3° La liberalità non contiene interesse materiale nel senso di causa del negozio, ma ben contiene interessi sentimentali, da cui sono mossi tanto il concedente che l'accettante ad accordare le rispettive libere volontà in un comune consenso.

La teoria delle cause dei contratti esce con ciò rinvigorita e capace di abbracciare le nuove forme di attività economica e giuridica svoltesi nella pratica (1). Quanto al concetto giuridico di contratto crediamo che basti sostituire a quello del Codice l'idea che il contratto è la dichiarazione bilaterale o plurilaterale di volontà che porta all'accordo di più persone intorno ad uno o più interessi giuridici.

Il trasferimento si qualifica:

1° Per la causa, secondo che essa è onerosa, gratuita o mista. Il concetto di onerosità si esprime con una formula negativa in quanto comprende, oltre ai titoli espressamente onerosi per l'esistenza di una diretta corrispettività nelle prestazioni, anche quelli indirettamente tali per la presenza di una tacita corrispettività, quali l'accollo di un

---

(1) Vi rientra il patto tontinario? La pratica odierna degli acquisti tontinarii conosce due formule: *a)* si dichiara che il godimento è acquistato in comune con accrescimento ai sopravviventi, e che la proprietà è acquistata all'ultimo superstite; *b)* ovvero si dichiara che la proprietà è acquistata in comune con accrescimento ai sopravviventi fino all'ultimo superstite che la unifica. La qualificazione di codesto negozio agli effetti fiscali da tempo è ancora *sub judice*: attualmente si segue dal fisco il criterio di considerarlo — qualunque sia la formula — acquisto in comune di proprietà e usufrutto, con accrescimento successivo di quote che sono altrettanti trasferimenti di dominio pieno. — La questione in dritto comune si risolverebbe in un modo solo: è un patto inventato per frodare la legge nella materia ecclesiastica.

debito, una prestazione di conguaglio o di servizii, la rimessione di debito, la rinuncia di dritti e simili. Il concetto di gratuità si identifica con la liberalità sia per atto tra vivi che *causa mortis*, e si estende poi alle minori forme dei contratti senza corrispettivo per concessione, comodato, precario. Il trasferimento a titolo oneroso ha in genere un trattamento fiscale più grave. Quando la causa è mista il trasferimento si considera come frazionato nelle due parti rispettivamente corrispondenti alla onerosità e gratuità, ciascuna delle quali riceve il rispettivo trattamento.

2° Per il soggetto onorato nei trasferimenti gratuiti di liberalità. Questi sono discriminati in una vasta scala secondo il grado di parentela tra l'alienante e l'acquirente: al grado più prossimo corrisponde una tassazione di favore, che va poi salendo progressivamente verso una tassazione sempre più aggravata di mano in mano che il grado di parentela si attenua. Gli estranei sono discriminati in due categorie, di cui una comprende le persone fisiche e morali in genere, e l'altra è limitata agli Enti di beneficenza: lo scopo è di usare a questi ultimi un trattamento che a parole dicesi di favore, ma in realtà è gravoso.

3° Per l'oggetto. Nei trasferimenti onerosi si distingue la natura economica dei beni come negli altri negozii, per tassare più gravemente gl'immobili e poi successivamente attenuare l'onere per i mobili, i crediti, i prodotti agrarii o bestiame. Nei trasferimenti gratuiti la natura economica dei beni non influisce e la tassa è eguale per un fondo, per un oggetto, per una pecunia: il trattamento riesce gravoso specialmente per gli Enti di beneficenza, i quali da un lato non possono ricevere donazioni anche minime senza le formalità imposte dalle leggi amministrative, e dall'altro devono poi contribuire ad alto tasso. Quando i trasferimenti immobiliari onerosi si ripetono a breve distanza per lo stesso oggetto, la tassa si attenua.

4° Per il fine. È favorito dalla legge il fine di commercio sia mediante disposizioni d'ordine generale (compravendita di merci e navi fra commercianti; apporti sociali in danaro, ecc.), sia mediante disposizioni particolari per determinate specie di commerci. Del pari è favorito il fine di beneficenza, anche se l'onorato non è un istituto.

28[bis]. — In tutta la legislazione fiscale, per le imposte dirette erariali e comunali e per l'imposta di manomorta, è ritenuto reddito — nel concetto generale — il frutto naturale, civile, commerciale dei beni fondi, del capitale, del lavoro, pertinente ad un patrimonio di dritto privato: epperò è reddito ogni entrata patrimoniale che abbia la caratteristica economico-giuridica di frutto. In ragione dell'elemento di patrimonialità di dritto privato non è reddito il provento delle imposte e dei dazii pertinente ad un Ente morale, non ostante che reddito si dica nel linguaggio anche giuridico: epperò nell'imposta di manomorta quel provento si esclude nell'accertamento dell'imponibile.

Ogni prodotto che a un patrimonio profitta come entrata può dal titolare ricevere la destinazione a capitale, ma questo è uno stadio successivo alla sua nascita, mentre nel primo stadio per natura sua incoercibile è sempre un reddito nel senso economico e nel senso giuridico. Da ciò deriva una conseguenza che ha l'apparenza del paradosso a proposito del sopraprezzo delle azioni, il quale è sempre reddito per le imposte dirette e può inoltre nelle indirette sul capitale essere considerato come capitale se tale destinazione ebbe. La tecnica commerciale può utilizzare liberamente il corso delle azioni sopra la pari, sia per la riduzione del capitale sociale mediante il parziale rimborso delle azioni, sia per l'aumento del capitale mediante l'emissione delle nuove azioni, che portano il sopraprezzo. Questo è sempre un reddito, e se la società in luogo di ripartirlo nei dividendi lo accantona in riserva di capitale, quella entrata, oltre a costituire un imponibile per la tassazione diretta, costituisce pure un imponibile per l'imposta in surrogazione del bollo e registro. Non è una bella conclusione nei riguardi dello sviluppo economico, ma fino a quando la legge fiscale permetterà la tassazione della riserva non si può concludere diversamente.

Nelle imposte dirette è fondamentale la distinzione tra reddito immobiliare e mobiliare. L'immobiliare, sia fondiario che edilizio, richiede la caratteristica della dominicalità, la quale risulta o dal possesso a titolo dominicale o dal possesso senza titolo: è mobiliare ogni altro reddito sprov-

visto di tale caratteristica (1). Mobiliare è il reddito delle affittanze agrarie ed in genere il reddito agrario, il quale è poi esente, quando profitta al proprietario del fondo. Mobiliare è il reddito delle colonìe parziarie, tassato con la norma particolare del 5 % dell'imposta che grava il fondo con esenzione per il caso che questa non ecceda le 50 lire annue. È mobiliare il reddito che abbia causa da una partecipazione economica ai frutti del fondo, senza però titolo dominicale. Tale è il caso delle varie antiche prestazioni per decime, censi, capitali e simili, in riguardo alle quali la legge fiscale, dopo aver creato il tributo mobiliare, dovette poi intervenire anche nei rapporti civili per dichiarare abolite le ritenute che per antiche leggi o consuetudini erano istituite a favore del debitore in compenso del tributo fondiario a lui accollato, giacchè l'accollo veniva a cessare e mentre il fondo restava soggetto al tributo prediale, la prestazione veniva gravata di quello mobiliare, e il *dominus* per effetto dell'antico dritto di ritenuta poteva andare incontro a doppia imposta.

È mobiliare pure il reddito fondiario derivante da causa dominicale, ma pel quale nè il possessore del fondo nè il possessore del reddito scontano un'imposta. Anche qui si portò innovazione a vecchie figure di prestazioni, onde l'abolizione della ritenuta consuetudinaria fu estesa anche al caso di prestazioni con carattere di dominicalità, quando il fondo non sia censito o sia esente. Ma inoltre la norma di qualificazione qui trova applicazione anche ai redditi di miniere, cave, torbiere, tonnare, che appunto non formano imponibile di fondiaria, eccetto dove l'antica legislazione catastale non sia cessata e qualifichi quei redditi come fondiarii.

Ancora è reddito mobiliare l'alloggio in natura agli impiegati privati e pubblici a titolo, in conto o in aumento di stipendio o assegno. Ma l'assegno promesso dal padre al figlio in corrispettivo della rendita di beni donati al figlio

---

(1) Questo concetto, che riposa sopra testuali e non controverse disposizioni, riunisce in unico organismo fiscale le tre imposte, non ostante la separazione materiale dei testi di legge.

e trattenuti dal padre in amministrazione è reddito fondiario dominicale (1).

Ciascuno dei tre tipi fondamentali di reddito, il fondiario, l'edilizio, il mobiliare, riceve poi le proprie qualificazioni specifiche in ragione dei fattori economici da cui deriva. Ma in tutti tre i tipi l'imponibile presuppone come sua condizione essenziale un uso del cespite capace di produttività valutabile a favore di un'economia privata: sè indipendentemente dalla volontà l'uso è incapace di tale produttività, non esiste imponibile. Comunemente si discorre in questi casi di esenzione, ma più correttamente è da ravvisarsi l'immunità: strade pubbliche, fortezze, cimiteri, uso governativo, municipale, ecc.

Il reddito fondiario è qualificato in ragione della natura e capacità produttiva del fondo e col criterio della normalità locale. In ciascun Comune ogni fondo riceve la sua classificazione secondo la tariffa catastale. Questa distingue tante classi quante sono le specie di coltura in uso nella zona territoriale (2) per le coltivazioni ordinarie. In ogni classe la qualità è graduata in ragione della produttività. Tutti gli elementi che ad essa concorrono direttamente o indirettamente, positivamente o negativamente, naturali, economici, giuridici, si calcolano alla condizione che abbiano il carattere dell'obiettività: gli elementi di carattere personale si escludono per la loro precarietà. Così si tengono in conto: le servitù reali attive e passive, e trattandosi di servitù pubbliche anche le precarie come le militari e forestali; le opere di difesa contro le acque nocive, gli scoscendimenti, le frane; la vicinanza o distanza dal mercato ordinario; l'irrigazione naturale o per opera artificiale; la presenza e l'ubicazione delle costruzioni rurali; e via dicendo. Onde è molto inesatto il concetto comune a tutti gli scrittori pratici che costruzioni rurali e loro aree siano esenti: esse sono tenute in conto come elemento obiettivo

---

(1) Cass. Roma, 16 giugno 1914 - D'Andrea (" Dritto fin. ", 456).

(2) Le specie si raggruppano intorno a tre generi: coltivazioni o prodotti di suolo (prati, seminerii, ecc.), di soprasuolo (piante alberate) e miste.

della produttività. Si tiene in conto lo stato attuale: il fondo che attualmente è buono, tale si considera, salvo alla parte di provare che sono intervenuti miglioramenti dopo della legge: le deteriorazioni intenzionali e quelle transitorie non si calcolano, trovando queste ultime compenso nel criterio che si calcolano *à forfait* le perdite eventuali. — Il lavoro e il capitale mobile di coltivazione, essendo elementi subiettivi, sono tenuti in conto col criterio della normalità, che escludendo la negligenza e l'eccessiva diligenza si contenta della diligenza comune del buon coltivatore secondo le consuetudini agrarie della regione. Naturalmente questo sistema così delineato per le terre di coltivazione ordinaria lascia fuori le categorie speciali, cioè le terre usate in coltivazioni particolari rispetto alle consuetudini generali, quelle adibite a godimenti particolari, le terre industriali (ferrovie e tramvie) il cui prodotto non si è voluto conglobare nel reddito industriale e si qualifica come fondiario, i laghi e gli stagni da pesca il cui prodotto egualmente si considera come fondiario per il possessore. Qui la qualificazione procede col criterio della effettività o con quello dell'assimilazione (1) e con questi due criterii sussidiarii il sistema generale si completa.

Analogo è il sistema dei criterii per la qualificazione del reddito edilizio. Esso si distingue in urbano, rurale, industriale: e sempre sono fattori del reddito un elemento costante, che è la costruzione stabile coi suoi accessorii, e un elemento variabile, che è la capacità di un uso produttivo di un'entrata per una economia privata. Urbano è il reddito dei fabbricati addetti agli usi della vita civile. Vi sono gli usi ordinarii e per essi il reddito si qualifica col criterio della normale destinazione dello stabile all'uso locativo, in quanto il fabbricato ordinario o è affittato o è altrimenti affittabile e per questa sua generale qualità è capace di produrre un reddito in rapporto alle sue condizioni di consistenza e situazione e alle condizioni di vita locale. Vi sono gli usi speciali proprii delle costruzioni fab-

(1) Le strade di ferrovia e tramvia si qualificano per assimilazione, e così le terre di godimento speciale.

bricate *ad hoc* (villeggiature, teatri e simili) e allora al criterio normale dell'uso locativo si sostituisce il criterio sussidiario della effettiva qualificazione diretta o dell'assimilazione.

Il reddito è rurale quando la costruzione è effettivamente destinata all'uso di un fondo, dovunque posto (nello stesso comune) e appartenente allo stesso proprietario o alla moglie o ai figli conviventi in unica economia: la qualità rurale è proporzionata al minore fra i due coefficienti del bisogno effettivo del fondo o della destinazione effettiva del fabbricato a tal bisogno. Il reddito rurale non è imponibile: dicesi esente dal tributo edilizio.

Reddito industriale è quello degli opificii, che dà un prodotto industriale, il quale non si è voluto conglobare nel reddito mobiliare, e si considera come imponibile immobiliare. I suoi fattori sono la costruzione con gli accessorii di natura edilizia, gli apparecchi produttori della forza motrice indipendentemente dalla loro stabilità, e quella parte di meccanismi incorporati o annessi alla costruzione che conducono la forza motrice fino alle macchine di ricevimento e di lavorazione. Questo concetto fiscale fu elaborato nel 1889 dietro le proposte del ceto industriale contro i criterii della legge ordinaria ed è oggi divenuto insufficiente di fronte allo sviluppo della tecnica meccanica ed elettrica; e se sarà ritoccato di nuovo diverrà insufficiente di fronte allo sviluppo giornaliero di questa tecnica. Il difetto non è nel concetto, ma nella pretesa di volere separare in due diverse entità una entità per natura sua inseparabile. E non si capisce in verità il proposito di perseverare in questa assurda pretesa, causa non solo di incessanti dubbiezze e contestazioni, che fanno perdere tempo e lavoro in combattere mulini a vento, ma anche di sperequazioni sensibili tra le diverse industrie secondo la diversa organizzazione tecnica: mentre, essendo lo scopo prettamente fiscale, si può raggiungerlo senza sovvertire i principii di economia e di dritto comune. Se in Italia non si può attuare l'idea fondamentale che l'opificio, essendo un mezzo di produzione, non può scontare una imposta propria oltre a quella che sconta il reddito industriale, questo non è un motivo sufficiente a giustificare le cause di complicazioni inutili e

dannose. — Il tipo indicato abbraccia la categoria ordinaria di opificii (opificio proprio). Ve ne sono poi di speciali (opificio improprio), la cui varietà ha finito col condurre le diverse specificazioni sotto un criterio minimo e comune di qualificazione, che cioè la forma della costruzione escluda un uso diverso da quello industriale a cui è destinato lo stabile. — Infine il tipo della categoria ordinaria ha ricevuto nella legislazione di favore per lo sviluppo industriale del mezzogiorno d'Italia una ulteriore specificazione per effetto delle agevolazioni accordate agli opificii " tecnicamente organizzati ". Vale finora il concetto che questa qualificazione spetti all'opificio munito di meccanismi, i quali, oltre ad avere i caratteri tecnici, siano destinati a trasformare materie prime per ottenere un prodotto diverso da esse (1). Ma va notato che nè il concetto ha finora avuta una diretta estrinsecazione, nè riesce soddisfacente (2).

Le cinque categorie (A', A'', B, C, D) in cui si classificano i redditi mobiliari, si raggruppano intorno ai due concorrenti criterii di qualificazione della certezza e della fondatezza. Sono certi e fondati quelli che derivano dal solo capitale investito in un impiego pubblico o quasi, e perciò possono sostenere a pieno l'onere del tributo. Essi appartengono alla prima categoria, la quale comprende, oltre ai prestiti pubblici non esenti, i premii di lotterie e le obbligazioni garantite dallo Stato o di società sovvenzionate dallo Stato. La poco felice locuzione della legge in ordine a queste obbligazioni ha dato luogo a dibattiti di interpretazione, in seguito ai quali si è chiarito che la garanzia e la sovvenzione non si intendono come causa del reddito, ma come causa concorrente alla sua ricchezza (3). — Sono pure certi e fondati, ma non egualmente fondati come i precedenti, quelli che derivano dal solo capitale investito in impiego privato non commerciale. Comincia con questa categoria (A²) la serie dei redditi che o per il va-

---

(1) Parere del Cons. di Stato, 28 maggio 1909 (" Riv. amm. ", 975).

(2) Risc. De Santis, *L'imposta sui fabbricati*, 37*bis*. Torino, Unione tip. ed. tor., 1915.

(3) Cass. Roma, 29 marzo 1902 - Soc. Sic. lav. pubbl.

riare di uno dei due coefficienti della certezza e fondatezza, o per il variare di entrambi, possono meno a pieno sostenere l'onere del tributo, onde la legge ha creduto di raggiungere lo scopo della perequazione col ridurre l'imponibile invece dell'aliquota, come avrebbe potuto raggiungerlo col procedimento inverso. — Non sono nè certi, perchè non hanno un titolo certo, nè fondati, perchè per loro natura variabili, i redditi commerciali derivanti dai due fattori abbinati del capitale e del lavoro, e perciò vengono nella terza categoria. Siccome in essi è costante e presente l'elemento del capitale investito in commercio e in impieghi commerciali, ne deriva la conseguenza particolare che, ove una parte del capitale esca dal giro commerciale e si immobilizzi o per accordo di volontà (mutuo) o per sentenza, il corrispondente reddito perde le caratteristiche della precarietà e del rischio speculativo e si trasforma in reddito certo: allora si muta la qualificazione, e come il fisco acquista il dritto a tassare il nuovo reddito certo, così il contribuente lo acquista a rettificare in meno la tassazione di quello incerto che si riduce corrispondentemente (1).

Anche i redditi di professione e arte, nobile o manuale, sono incerti e variabili, ma non hanno altra origine che il lavoro nel concetto della legge e perciò hanno meritato un trattamento di attenuazione maggiore (Cat. C). Secondo il nostro avviso è qui una manchevolezza della legge. Vero è che in generale il lavoro presente o passato (pensione) caratterizza codesti redditi. Ma essendo da essi esclusi i redditi di impieghi pubblici e potendosi agevolmente escludere quelli di impieghi privati e di professioni manuali, restano i proventi delle professioni libere. Ora si può ammettere che nella normalità di questi casi il lavoro sia prevalente al capitale di esercizio, ma non è una normalità che abbia il carattere di generalità. Vi sono intere categorie in cui l'esistenza attuale di un considerevole capitale è evidente per gli estrinseci segni del nome, dell'avviamento professionale, della biblioteca, del valore locativo del banco

---

(1) Cass. Roma, 14 gennaio 1911 - Calabrese (La pratica discorre di avulsione di capitali dal commercio).

professionale. Ed è desiderabile una migliore norma di diversificazione ai fini della perequazione.

L'ultima categoria comprende gli stipendii, pensioni e assegni di impiegati pubblici, che per la loro inferiorità economica e per la impossibilità di qualunque resistenza alle indagini d'accertamento e all'azione di pagamento meritano il maggior favore.

È intuitivo che il bilancio sia degli Enti pubblici, sia di società private contiene la indicazione di redditi appartenenti a tutte le categorie fiscali: utili o entrate dell'azienda; interessi attivi; interessi passivi; onorarii e stipendii, e via dicendo. La specialità consiste in ciò che in parte tutti codesti proventi sono proprii dell'Ente e nel resto, sono proprii di terzi, sicchè prima di passare alla qualificazione fiscale dei singoli redditi è necessaria la loro qualificazione giuridica in ragione del possesso; si aggiunge cioè, e precede, ai consueti criterii quello speciale della pertinenza. È quel che ha inteso di dire la legge distinguendo i redditi proprii dell'Ente da quelli non proprii. Senonchè è avvenuto che la qualificazione per ragione di proprietà è stata scambiata per qualificazione in ragione contabile o economica: così è sorta la bizzarra locuzione e distinzione di redditi "attivi" in luogo di proprii, e redditi "passivi" (quasi improprii!) in luogo di altrui. E sopra di questo fondamento è sorta nella pratica una costruzione di fantastiche teorie, irte naturalmente di difficoltà presso che insormontabili, ma fantastiche al pari del loro fondamento: il meglio che si possa fare è di saltarle. Le difficoltà vere sono negli accorgimenti con cui le Società cercano di velare o trasformare i redditi proprii. Il concetto della legge è che si devono distinguere le due categorie, perchè solo quella dei redditi proprii costituisce l'imponibile: senonchè lo Stato si è garantito nel senso che la qualità "aliena" degli altri redditi deve risultare da elementi certi (titolo, persona, domicilio del terzo) e che in ogni caso si ritiene proprio dell'Ente il reddito che appartenga a straniero domiciliato fuori del Regno. La ragione è che con tal sistema lo Stato può rivolgersi direttamente al terzo pei redditi che gli appartengono; può rivolgersi allo stesso Ente nei casi in cui è applicabile la rivalsa, ma non in nome proprio, bensì

come terzo responsabile; può accertare se un reddito di terzo non sia altrimenti da tassare, perchè già direttamente tassato o altrimenti esente. Mentre finchè mancano le indicazioni i redditi anche di terzi si ritengono proprii dell'Ente. — E c'è anche un'altra discriminazione speciale da fare: dei redditi già altrimenti tassati, come nei casi di applicazione di ritenuta diretta, o di reddito fondiario o edilizio.

Separati così i due imponibili, il proprio cioè e l'altrui, il tassabile e il già tassato, il coacervo dell'imponibile proprio riceve poi la discriminazione ordinaria nelle varie categorie fiscali.

Salvo le diversità tecniche, questo che si è detto in riguardo all'imponibile di ricchezza mobile, vale anche per l'imposta di manomorta: e inoltre vale pure per le imposte indirette sul capitale, giacchè, se è vero che tutto il capitale costituisce imponibile, non perciò vi si può comprendere quella parte che risulti non essere nel godimento (possesso di fatto) dell'impresa.

Presenta una particolare importanza sull'argomento la questione delle riserve. Vi sono anzitutto certe figure di riserva che vanno separate dall'imponibile per il principio della pertinenza. Così la riserva matematica delle imprese di assicurazione sulla vita appartiene per legge agli assicurati, essendo destinata al pagamento dei sinistri: salvo la parte di utili accumulati che la Società preleva per conto proprio (1). Ed è analogo il caso della riserva legale che le imprese di assicurazione contro i danni devono ogni anno accantonare per coprire i rischi dell'anno successivo (2). La riserva metallica degli istituti di emissione per un'altra ragione dovrebbe separarsi dall'imponibile, e cioè perchè non è fruttifera fino a che è tenuta immobilizzata: e perciò non sembra commendevole la contraria decisione di giurisprudenza per la imposta di manomorta (3). Anche la riserva per oscillazione di titoli, usata dai buoni istituti e special-

(1) Cass. Roma, 8 maggio 1899 („ Imp. dir. „, XXII, 212).
(2) Cass. Roma, 17 nov. 1896 - Comp. Ass. Milano.
(3) Cass. Roma, 11 aprile 1890 - Banco di Napoli.

mente da quelli impersonali, mal si comprende come possa essere stata ritenuta da comprendersi nell'imponibile (1) di ricchezza mobile, mentre è infruttifera nel senso razionale: e va segnalato il nuovo più approvabile indirizzo che la vuole separare dall'imponibile per la tassa di manomorta insieme con analoghi fondi speciali (pensioni, beneficenza, ecc.) (2).

Quanto alla generale riserva di capitale il sistema del dritto positivo ne esige indistintamente la imputazione nell'imponibile e, se comporta il calcolo delle perdite che si riferiscono all'anno di competenza, non ammette invece che le perdite di un anno vadano a compensare gli utili dell'anno successivo (3). I migliori scrittori (Luzzatti, Einaudi, ecc.) censurano codesto indirizzo che ostacola lo sviluppo dei buoni istituti commerciali. Fino a quando gli utili sono ripartiti, quella compensazione non si può pretendere, non essendovi ragione di usare agli azionisti un trattamento di favore in confronto del proprietario e del lavoratore a cui non si compensa la perdita di un anno col lucro di un altro. Ma quando l'utile successivo va in riserva a riparare perdite precedenti, la questione è diversa. Il concetto di giustizia nella forma più comprensiva si può esprimere nel senso che la riserva non sia da imputarsi all'imponibile eccetto che sia utilizzata in dividendi arretrati o attuali.

Il reddito industriale che si produce nel regno o producendosi fuori profitta a persone residenti o domiciliate nel regno, è nazionale indipendentemente dalla qualità delle persone. Perciò sono soggetti all'imposta mobiliare i frutti dei depositi presso banche estere fatti da imprese del regno in garanzia di contratti di assicurazione e riassicurazione (4), nonchè i proventi di codesti contratti fatti all'estero (5) e

(1) Cass. Roma, 11 luglio 1901 - Cassa Risparmio Ravenna.

(2) App. Torino, 6 luglio 1915 - Cassa Risp. Vercelli.

(3) Questa compensazione è stata ammessa temporaneamente, anche all'estero, durante la guerra: come è stata sospesa la tassabilità della riserva legale di guerra.

(4) App. Torino, 18 sett. 1907 - Soc. Un. Continentale.

(5) Cass. Roma, 8 nov. 1900 - Soc. it. assic. inf.

in genere i proventi di società e imprese residenti all'interno per operazioni all'estero (1) e di società residenti all'estero per operazioni in Italia (2).

È identica la condizione del reddito agli effetti dell'imposta di manomorta, in quanto esso derivi da operazioni di natura commerciale che sono compiute da Enti impersonali a tale imposta soggetti (Casse, monti, istituti di fondazione privata e pubblica).

Similmente il reddito fondiario che si produce all'interno è nazionale indipendentemente dalla persona del possessore: onde esso è soggetto all'imposta diretta e a quella di manomorta, anche se il possessore — persona o Ente — sia domiciliato e residente all'estero (3).

Analoga è la condizione del capitale nelle imposte in surrogazione al bollo e registro, dove la negoziazione e circolazione comprende anche le operazioni che l'impresa domiciliata nel regno compie all'estero e il capitale impiegato da impresa domiciliata all'estero si riferisce alle operazioni che essa compie nel regno.

Analoga è pure la condizione del credito, alla cui nazionalità basta che sia esigibile nel regno o altrimenti sia qui assicurato da garanzia reale mobiliare o immobiliare: quindi sono soggetti all'imposta mobiliare gli stipendii dovuti da impresa domiciliata nel regno ai suoi impiegati di filiale all'estero (4); e sono soggetti all'imposta di successione i crediti appartenenti sia ad italiani che a stranieri, che abbiano uno dei cennati requisiti di esigibilità o garanzia nel regno, o che — aggiunge la legge — abbiano causa originaria da contratto fra nazionali in Italia o da contratto sopra stabili posti nel regno (5).

Nell'insieme il sistema tributario italiano della ricchezza

---

(1) Cass. Roma, 12 dic. 1912 - Soc. coloniale.

(2) Cass. Roma, 23 luglio 1913 - Hamburg Amerika Line.

(3) Vi sono accordi internazionali per l'accertamento e la riscossione dell'imposta di manomorta a carico di Enti domiciliati all'estero.

(4) Cass. Roma, 3 dic. 1914 - Banco Roma (" Giur. It. ", 1915, 177) (c'è però da fare qualche riserva sulla massima).

(5) In altri Stati la successione mobiliare tutta è regolata col principio del domicilio del *de cujus*.

mobiliare si presta alle duplicazioni internazionali di imposizione, come vi si prestano i sistemi stranieri in eguale o diversa misura, il che da tempo è stato rilevato e lamentato e formò oggetto di ricerche e studii rimasti senza pratiche conseguenze, tra cui quelli remoti e recenti dell'istituto di dritto internazionale e di un Congresso tenuto a Parigi nel 1910 (1).

I beni mobili posti nel regno sono considerati nazionali e parificati ad essi nel trattamento fiscale quando appartengono a stranieri, e quelli posti all'estero si considerano stranieri anche se appartengono a nazionali. Quindi nell'imposta di successione sono assimilati agli stranieri i beni che al momento dell'apertura dell'eredità, pur trovandosi nel regno, sono però nella sede di ambasciata straniera che è territorio immune (2), e le somme di danaro di cittadini deceduti all'estero e spedite dalle autorità consolari agli eredi nel regno.

Seguono la stessa condizione dei beni i dritti reali di godimento, onde quelli immobiliari che si riferiscono a beni nel regno sono assimilati ai nazionali anche se il titolare è straniero, sia per l'imposta di successione, che per quella di trasferimento tra vivi.

Relativamente agli atti la legislazione fiscale sul bollo e registro parla di atto fatto all'estero forse in omaggio alla regola " locus regit actum ", ma è da avvertire che allato a questa regola funziona l'altra della libera volontà delle parti sulla forma e sul luogo di adempimento, onde come un atto fatto all'estero può essere assimilato al nazionale, così uno fatto all'interno può essere assimilato all'atto estero. Ed in realtà la legge adotta poi il criterio della volontarietà. Il sistema è il seguente:

a) l'atto estero che importa trasferimento di immobili posti nel regno è assimilato all'atto nazionale, salvo il maggior termine che è necessario e si concede per la sua registrazione secondo il luogo straniero dove è stipulato;

---

(1) Per la bibliografia cfr. JOBIT, *Régime fiscal des valeurs mobilières en Europe*, Paris, 1901-1904.

(2) Parere del Cons. diplomatico, 27 febbr. 1910.

b) in tutte le altre ipotesi è assimilato al trattamento dei nazionali, quando:

1° se ne faccia uso nel regno, mediante produzione in giudizio o inserzione in pubblici archivii civili, giudiziali, amministrativi;

2° ovvero sia volontariamente esibito al registro, presumendosi allora che si voglia dargli effetto volontario nel regno come lo deve avere ogni atto nazionale che appunto in vista di tale effetto soggiace all'imposta. La presunzione, che è assoluta, funziona egualmente quando oggetto del negozio sia il trasferimento di beni mobili posti all'estero, potendo la loro consegna effettuarsi dovunque. Soltanto pei beni immobili situati fuori del regno è impossibile la presunzione, e perciò in caso di volontaria presentazione dell'atto al registro si impone un dritto di atto (tassa graduale). In ogni altro caso l'imposta è ragguagliata al negozio e all'affare che l'atto contiene.

Analogo è il trattamento fiscale delle sentenze straniere.

29. — Nelle imposte sul capitale è regola generale del dritto positivo che il valore lordo da accertare è il valore venale dei beni corporali, immobili o mobili, che rappresenta il valore normale della cosa in comune commercio al momento in cui sorge l'obbligazione d'imposta, secondo lo stato della cosa e le condizioni del mercato. Il valore venale secondo la tecnica comune comprende il frutto che matura giorno per giorno, comprende per gli immobili le servitù attive o passive che sono suoi elementi integranti in aumento o diminuzione del valore normale: onde questi elementi si accertano e si valutano come accessorii, coefficienti di determinazione del valore lordo. Quando si tratti di diritti reali immobiliari — enfiteusi, usufrutto e simili — la legge di registro, dove specialmente codeste figure vengono in considerazione per la tassa sulla loro costituzione, mutazione e trasferimento, esige egualmente che si accerti il valore venale, partendo dal valore venale della cosa corporale e poi detraendone una parte variabile secondo i criterii seguenti:

a) Enfiteusi. Movendo dal concetto fondamentale che la concessione in enfiteusi porta il frazionamento della pro-

prietà nei due dominii, si è ritenuto che ciascuno di essi nei casi di costituzione e di affrancazione valga la metà del capitale-canone convenuto. Le dispute che vertono nel campo tecnico e giurisprudenziale su questo concetto sono sempre vive (1). Probabilmente o si volle evitare che la legge fiscale mettesse troppo in evidenza il concetto di trasferimento di proprietà, o si volle favorire il negozio, considerando l'utilità privata e sociale delle migliorie, e tenendo conto che al momento della concessione il fondo ordinariamente è di valore presso a poco eguale al capitale canone, e che al momento dell'affrancazione il maggior valore è dovuto all'opera e al capitale dell'utilista, sicchè sarebbe ingiusto sottoporlo a tassa di trasferimento. Naturalmente il sistema che va bene per i casi di buona fede si presta all'evasione dell'imposta negli altri casi: ciò non ostante la giurisprudenza non ha seguìto l'amministrazione nel suo proposito di voler valutare il valore venale pieno e poi diffalcare il canone (2), ed è notevole che nemmeno ha voluto seguirlo il legislatore (3).

Invece nei trasferimenti onerosi del dominio diretto si ha anche riguardo al corrispettivo pattuito, ciò che porta al ritorno alla regola generale del valore venale (4). E nei trasferimenti poi, onerosi o gratuiti, del dominio utile, questa regola è assoluta nel senso che dal valore venale della piena proprietà si diffalca il capitale-canone.

b) Usufrutto. Anche qui si muove dal concetto che la piena proprietà è frazionata nei due dominii, il nudo e l'usufruttuario, però ricorre l'elemento speciale del tempo, essendo per sua natura giuridica l'usufrutto limitato o a termine o a vita. Non ostante che il termine non sospenda l'obbligazione, e perciò l'acquisto a qualunque titolo

---

(1) Vedasi per un riassunto: Vignali, *Le tasse di registro*, Milano, S. E. L., 1907, vol. I, p. 345 e seg.

(2) Cass. Roma, 28 luglio 1896 - Lidestri (" Corte Supr. ", 355).

(3) Restò senza seguito il disegno di legge per questo scopo presentato alla Camera il 28 nov. 1899 (Vignali, ivi, p. 348).

(4) Cass. Roma, 23 maggio 1898 - Gravina; e 23 agosto 1898 - Castoni-Bonanni.

della nuda proprietà potesse originariamente tassarsi come l'acquisto della proprietà intiera, dovendo alla fine del termine avvenire il consolidamento, pure anche alla nuda proprietà è fatto lo stesso trattamento fiscale. Il valore dell'usufrutto è quello della piena proprietà al momento in cui l'usufrutto si costituisce, ridotto a metà o a un quarto secondo la sua durata o l'età dell'usufruttuario o del più giovane fra i più usufruttuarii con o senza accrescimento. Il valore della nuda proprietà, quando essa è oggetto di negozio, è quello della piena proprietà al momento della alienazione della nuda, dedotto il valore noto dell'usufrutto già distaccatosi. In queste due regole rimane assorbito il trattamento relativo al consolidamento, giacchè questo avviene per riunione o dell'usufrutto alla proprietà nuda o di questa a quello. Sia perchè sono svariati i fenomeni giuridici a cui può dar luogo la separazione dei due dominii (costituzione di usufrutto; alienazione contemporanea o successiva della nuda proprietà ad uno e dell'usufrutto ad un altro; alienazione della nuda proprietà; alienazione dell'usufrutto; consolidazione e riunione), sia perchè tali fenomeni si possono combinare con una molteplicità di negozii e affari indipendenti dal movimento di attrazione tra i due dominii, sia perchè la legge fiscale è oscura, nella dottrina e nella giurisprudenza le incertezze sono molte (1). Ma fissati quei criterii speciali tutte queste incertezze vanno poi risolute coi principii generali e con le norme del dritto comune.

Con analoghi criterii sono trattate le figure, giuridicamente diverse, ma economicamente analoghe, della rendita — esclusa la fondiaria, dove prevale il concetto di trasferimento dell'immobile — e della pensione. In genere si tiene a calcolo il capitale convenuto, ma ov'esso manchi si capitalizza l'annualità mediante il cumulo fino ad un massimo di venti per le prestazioni di tale durata ed oltre, o indeterminate, o fino alla durata effettiva che sia inferiore. Ma se la durata della prestazione dipende

(1) Vedi Vignali, *Le tasse di reg.*, Milano, S. E. L., 1907-1908, vol. I, n° 91; vol. II, n° 157, ecc.

dalla vita di una o più persone, il cumulo si riduce ad una metà o ad un quarto secondo l'età della testa più giovane: quasi fosse ripartito il godimento del capitale tra i due contraenti.

Il prezzo di mercuriale dei generi e delle derrate che formano oggetto di un negozio; la stima in occasione di inventario o il prezzo risultante da contratti antecedenti per la valutazione dei mobili, sono altrettanti criterii speciali di valore venale: e similmente è identico criterio quello del valore di corso o del valore commerciale (se il corso manca) dei titoli di credito privati, stabilito dalla legge di registro per l'imposta di successione, ma estensibile per analogia e in appoggio del principio generale agli altri casi di trasferimento.

Più particolare importanza ha la valutazione dei titoli di credito, sia privati che pubblici, nell'imposta in surrogazione del bollo e del registro, e nell'imposta di ricchezza mobile, dove egualmente vige la regola del valore venale, corrispondente al valore di borsa o commerciale al momento del sorgere dell'obbligazione fiscale, adottata espressamente nella prima delle due imposte ed implicitamente nella seconda per effetto della facoltà dell'agente di rettificare i redditi. È noto che le società commerciali, specialmente le banche, hanno larghe provviste di tali titoli in riserve o in investimenti diversi, e che dalla valutazione loro dipende la facoltà di allargare o restringere i dividendi. Esse registrano originariamente il valore di acquisto e negli anni successivi registrano il valore commerciale, calcolando le differenze a profitto o perdita: spesso gonfiano le valutazioni successive per portare i profitti a dividendo, ma le banche bene amministrate non ricorrono a tali mezzi rovinosi e anzi fanno talvolta il contrario e, pur avendo assicurate le perdite con la speciale riserva per la svalutazione (oscillazione) dei titoli, preferiscono essere prudenti oggi per garantirsi dai rischi di domani. Il fisco per la discrezionalità lata dei suoi poteri, e per il bisogno di entrate, accoglie i rigonfiamenti, che fanno crescere la tassa sui dividendi, ma non egualmente accoglie i restringimenti, che la fanno diminuire, e con ciò, come ha osservato Luzzatti, favorisce la pratica di insincerità dei bilanci e conti so-

ciali. In momenti eccezionali può occorrere, ed è occorso nel periodo dell'attuale guerra, che lo Stato, di fronte al tracollo dei valori mobiliari, autorizza una valutazione a corso " legale „, che rimane facoltativa: si è lamentata allora, ma non risulta posta ad effetto, la possibilità che il fisco pretenda la valutazione a corso legale per gli effetti dell'imposta. Certo può credersi che ne abbia la facoltà; ma è difficile che la stessa magistratura mandi buona una tale esagerazione.

Per la tassa di negoziazione, quando manchi o non sia dimostrato il valore di corso, si sostituisce il valore nominale: è un'eccezione non lodevole, specie trattandosi di titoli privati, alla regola degli altri casi che ammette il valore commerciale. Ed è strano che la stessa Direzione generale per casi analoghi promuova principii diversi di legge: mentre anche nella tassazione dei trasferimenti di crediti e delle quietanze si ammette la giusta causa di svalutazione.

Anche nella valutazione lorda del reddito delle terre e dei fabbricati è regola generale il valore venale, tale essendo il prezzo dei prodotti agricoli e l'affitto dei fabbricati che la legge adotta come criterii di valutazione. Senonchè qui si aggiunge l'altro criterio della produttività, che in materia d'imposta sul capitale non si potrebbe tenere in conto senza snaturare l'imposta. Il prodotto si calcola non quale è ma quale può essere in rapporto alla capacità naturale del fondo o dello stabile, secondo il suo stato naturale e la situazione sua, e secondo la comune diligenza del coltivatore o del locatore, tralasciando i difetti o gli eccessi di diligenza. Si ottiene così il reddito " ricavabile „ dalla normale coltura o dal normale affitto mediante il confronto coi beni simili della stessa località. Per valutare il reddito fondiario, accertata la qualità del fondo, si calcola la quantità del prodotto, il suo valore lordo, le spese: il tutto con riferimento all'epoca fissata dalla legge ordinatrice del catasto, salvo le revisioni periodiche. Precisamente per la quantità si adotta la media delle contrattazioni di vendita ed affitto nel dodicennio anteriore alla legge, per il valore e le spese si adottano le medie rispettive dei prezzi *minimi* e dei costi minimi di tre anni in quel dodicennio. Ora

questo non è altro che valore venale (1), come lo è quello che si calcola col criterio dell'affitto reale o presunto dei fabbricati.

Lo stesso è sostanzialmente da dirsi del reddito mobiliare dipendente da crediti. Normalmente nessuno dà un capitale-danaro senza frutto o a frutto inferiore di quello corrente in un dato luogo e tempo, che appunto costituisce il valore venale. Epperò questo criterio si giustifica anche in presenza di un patto contrario: che se nella pratica applicazione si esagera per la cieca generalizzazione, questo non vulnera la bontà del principio.

Per antica massima e pratica di economia sociale e di dritto comune, cioè che " bona non intelliguntur nisi deducto aere alieno ", il valore venale di un patrimonio, di un'azienda, di una quota non è costituito dalla somma dei valori lordi dei singoli oggetti, bensì da questa massa di attivo depurata dalla massa del passivo ad esso inerente come " aes alienum ". E poichè ciascun cespite è già depurato dei suoi oneri reali, restano a costituire la massa del passivo i debiti del titolare di carattere personale, di cui la massa attiva risponde per effetto o della garanzia generale o delle garanzie particolari istituite dal dritto comune. Epperò la legge fiscale nelle imposte che colpiscono il patrimonio, qual'è quella di successione, ammettendo la deduzione del passivo, non riduce già l'imponibile da lordo a netto, bensì semplicemente calcola come imponibile il valore venale.

La determinazione sia della massa attiva che della passiva nell' imposta di successione è regolata dai seguenti criterii:

1° Alla massa attiva concorrono tutti i singoli beni corporali o incorporali al valore venale che a ciascuno compete al momento del trasferimento, fatta eccezione per i crediti di assicurazione sulla vita del *de cujus* (2), che si

---

(1) Però è da notare che, essendo deficiente il valore della revisione catastale, la fissità del reddito fondiario rompe la regola fondamentale di dritto che il valore imponibile è da calcolarsi quale è al momento dell'obbligazione d'imposta.

(2) È molto discutibile questo favore. Secondo la nostra opinione esso non è giustificato dalla legge fiscale ed è sorto per una erronea

ritengono acquistati dal beneficiato per dritto proprio e già tassati, e i crediti inesigibili, dei quali può lo Stato esigere la cessione. Viceversa si aggiungono i valori delle collazioni dovute da chi all'eredità non è chiamato. Si aggiunge inoltre il valore della mobilia secondo l'inventario, o in suo difetto a calcolo presuntivo (5 %).

2° Alla massa passiva concorrono i debiti del *de cujus*, di cui sia dimostrata la sussistenza e quantità coi mezzi speciali di prova voluti dalla legge fiscale (copie degli atti costitutivi, pubblici o privati purchè di data certa anteriore alla morte, ovvero, per i debiti commerciali, gli estratti autentici delle cambiali e dei registri; accompagnati questi, quelli e gli atti da dichiarazioni di sussistenza del creditore e del debitore). Con ciò il concetto ordinario della inerenza dell'*aes alienum* al patrimonio viene diminuito per la necessità di garantire il fisco da evasioni indirette. E la garanzia è accresciuta dalla speciale disposizione che la data certa degli atti privati non può altrimenti provarsi che con la registrazione: vi è stato un periodo di tempo in cui fu accolto il concetto più equo di ammettere le altre prove consentite dal dritto comune, ma presto si tornò al sistema speciale per la immediata diminuzione di gettito dell'imposta. Il che sarebbe precipitoso attribuire a metodi di evasione e forse meglio si attribuisce ai bisogni di bilancio.

La differenza tra le due masse rappresenta l'imponibile collettivo, il quale si ripartisce nelle quote di dritto, giacchè l'imposta si ragguaglia ad esse. Per ottenere l'imponibile individuale si aggiunge ad ogni quota l'importo delle donazioni che ogni erede o legatario ha ricevuto dal *de cujus* durante vita, e ciò fittiziamente nel senso cioè che si determina così il singolo imponibile, ma poi dalla tassa che ad esso corrisponde si detrae la tassa già pagata per la donazione. Ciò fu stabilito quando l'imposta divenne progressiva. I precedenti parlamentari (1) spiegano che per

---

interpretazione del dritto comune: se a ciò si presta la legge fiscale italiana, il dritto fiscale comparato sta a provare che essa non ha giustamente apprezzato gli acquisti della specie.

(1) Atti parlam. Sessione 1900-1901. Doc. n° 329.

eludere la legge di progressività specialmente in rapporto ai valori ingenti era facile l'espediente di suddividere questi in successive donazioni tra vivi, riducendo così i singoli imponibili. Posto questo motivo, l'aggiunta fittizia non ricorre nei casi in cui la tassa è rimasta proporzionale. La pratica del fisco va più in là ed esige anche la dichiarazione delle donazioni manuali, per le quali avviene che, non essendovi da detrarre tassa precedentemente pagata, si accresce realmente, e non più fittiziamente, l'imponibile. Giustamente è stato osservato che ciò è arbitrario, e c'è in compenso da aggiungere che questo è un esempio tipico in cui sono accoppiate da un lato la mera volontà del contribuente di pagare o per liberalità o per ignoranza una tassa indebita, e dall'altro la pratica fiscale di indurre il contribuente alla inconscia o munificente dichiarazione.

Il concetto finanziario di patrimonio nella economia e nel dritto comune subisce dal dritto fiscale una completa violazione in materia di donazioni per il fatto che queste sono sottoposte al regime delle tasse contrattuali. Si può anche ammettere che in una donazione fatta non a titolo di anticipata successione il regolamento fiscale del passivo possa lasciarsi subordinato al patto dell'accollo e con le conseguenze proprie dei trasferimenti misti, dove non solo non si deduce il passivo, ma questo si tassa come corrispettivo e il resto del valore trasferito si tassa come una mutazione gratuita. Ma non riesce spiegabile secondo ragione lo stesso criterio nelle donazioni a titolo di anticipata successione. Per la donazione "inter liberos „ lunghi dibattiti si sono avuti e la Cassazione romana, che in un primo tempo aveva ritenuto doversi trattare come la successione ereditaria, per le insistenze del fisco nel senso contrario ha finito col decidere che sono da trattarsi come le altre donazioni col regime delle tasse contrattuali (1), e perciò non solo senza detrazione del passivo *ope juris* o per accollo, ma anche con applicazione di tassa di trasferimento oneroso per gli accolli. — Contro del quale responso

---

(1) Sent. 9 nov. 1903 - Caracciolo di S. Vito; e 7 agosto 1905 - Principessa Imperiale.

è da obiettare che se la legge fiscale non contiene nessuna disposizione speciale per la " valutazione " del patrimonio, pare lecito doversi concludere che si debbano applicare i criterii comuni di economia e di dritto e non già i criterii speciali fissati dalla legge fiscale per casi non analoghi.

Finanziariamente capitale e patrimonio possono essere termini equivalenti e possono non esserlo, perchè dipende dalla legge fiscale dichiarare la sua volontà e intenzione nelle imposte sul capitale. Le tasse in surrogazione che sostituiscono le ordinarie imposte sugli affari al pari di queste non ammettono detrazioni, epperò il capitale negoziato, destinato, impiegato si valuta al lordo, indipendentemente da qualunque passività sociale, anche eccedente l'attivo di bilancio, essendo il fatto stesso dell'impiego e del movimento sufficiente a dimostrare l'esistenza dell'attività e la sua capacità ad alimentare l'industria non ostante il passivo (1).

È principio per tutte le imposte dirette e indirette senza eccezione, dipendente dal sistema dell'auto-tassazione, che il valore venale è il normale criterio per l'interesse del fisco, ma resta libera la volontà dei cittadini di dichiarare sia espressamente e sia tacitamente un valore più vantaggioso pel fisco. Così nelle imposte dirette l'affitto o l'interesse convenuto e nelle indirette sugli affari il corrispettivo, sostituiscono il valore venale in quanto siano ad esso superiori. Non è inopportuno osservare che su questo principio è fondata la disposizione che non si ammette ricorso contro la propria dichiarazione.

In particolare nelle imposte sugli affari l'accollo di un debito in un negozio per sua natura oneroso si presume essere un aumento di corrispettivo, in quanto nella comune intenzione delle parti questo è stato determinato in contemplazione di quello, e il simile accollo in un negozio per sua natura gratuito si presume essere nella intenzione delle parti una causa del negozio, il quale così diventa oneroso fino a concorrenza dell'accollo, restando gratuito per il

---

(1) Cass. Roma, 9 febbraio 1915 - Società Ferrovie sussidiate (" Giur. It. ", 237).

dippiù fino al valore venale. Naturalmente è giuridicamente impossibile questa ultima presunzione quando il passaggio del passivo — sia pure convenuto — è una conseguenza legale del passaggio dell'attivo.

Pei redditi reali di manomorta la legge fiscale allato al criterio effettivo dell'affitto pone quello della presunzione legale nei casi di terre e immobili non affittati, valutandoli in ragione di otto volte il tributo diretto erariale: e per i redditi personali o industriali la legge d'imposta mobiliare ha dettato altri criterii sussidiarii.

Questo tipo di reddito mobiliare può dipendere da un titolo certo ed allora il titolo è la fonte di valutazione effettiva: tale è il caso degli stipendii, pensioni ed assegni, per i quali è da notare non soltanto che non possono evadere il tributo ma anche, in ispecie per gli stipendii, che subiscono tutte le variazioni di aumenti, a differenza degli altri redditi similari.

Può non dipendere da titolo certo, e tuttavia avere una definita valutabilità in dipendenza di atti riconosciuti dalla legge comune, quale il bilancio degli Enti morali e delle Società tenute a pubblicarlo: il bilancio per ciò che riguarda i redditi certi vale solo a farne conoscere i titoli, per ciò invece che concerne gli incerti vale anche a farne conoscere presuntivamente il valore.

Può infine nè dipendere da titolo certo nè risultare in somma definita, e allora non è altrimenti valutabile che per via di approssimazione e di confronti: tale è il caso dei redditi di industria, commercio, libera professione o mestiere. Per attuare il criterio di approssimazione la legge vuole per ogni Comune (a cura dell'Autorità comunale) la classificazione dei possessori in categorie rispondenti ai tre rami e poi in gruppi corrispondenti alle sotto-distinzioni: è evidente l'intenzione della legge (1) di volere con ciò il criterio del confronto, e se questo fosse attuato con sufficiente generalità non avrebbero a lamentarsi tante sperequazioni quante se ne lamentano. E siccome questo è un cri-

---

(1) Questo istituto della classificazione corre in pratica sotto il nome legale di tabella e lista dei possessori.

terio d'indole soltanto generale o collettivo, gli elementi di valutazione individuale restano senz'altra norma che quella di indagare per rintracciarli e utilizzarli, onde l'agente del fisco è munito di speciali poteri discrezionali per raccogliere documenti presso ufficii pubblici, chiamare ad audizione contribuenti e terzi idonei a conoscere notizie, ispezionare registri di società per azioni, accedere negli esercizii, e anche tenere conto del valore locativo dell'abitazione del contribuente.

30. — La merce o il prodotto, che costituisce l'imponibile nelle imposte per consumi, è qualificato per classificazione in ragione dei suoi caratteri commerciali con il criterio della effettività sia nei dazii di dogana o interni, che nelle imposte di produzione: legge, tariffa, repertorio con tal criterio classificano preventivamente la materia tassabile, regolando col principio dell'assimilazione analogica i casi imprevisti o dubbii.

La valutazione consiste nella misura del peso, numero e volume, la quale nei dazii doganali e interni è regolata prevalentemente dal criterio dell'effettività, applicando la misura alla merce che passa al consumo, ma nelle imposte di produzione è prevalentemente regolata dal criterio presuntivo. Concetto generale anche in queste imposte è che imponibile è la quantità che passa al consumo, ma la legge solo in qualche caso — come nella tassa sul gas-luce e sull'energia elettrica — può accertarla e la fa accertare presso il consumatore, mentre negli altri casi per la facilità dell'evasione la fa accertare presso il produttore, salvo a ragguagliarla presuntivamente al consumo mediante un sistema di abbuoni per le perdite naturali (cali), per quelle di forza maggiore, per la ulteriore trasformazione industriale e per l'esportazione.

È un problema abbastanza complesso e faticoso quello di trovare per tutte in generale codeste imposte un sistema di riscontro il meno costoso, il meno impiccioso ed il più meccanicamente esatto per tale valutazione sia effettiva che presuntiva, ed anche più si complica per la necessità di scegliere per ciascuna imposta metodi e mezzi più idonei e in ogni modo diversi secondo la diversità specifica della

materia e della tecnica industriale. Onde gli studii e lavori preparatorii per la legislazione sono lunghi, le modificazioni sono frequenti per seguire le variazioni della tecnica o per correggere e sventare gli accorgimenti e inganni che si avvicendano con la legge in una sequela senza fine, e in ultimo legge e regolamento riescono pesanti, astrusi, irti di formule e tecnicismi algebrici, chimici, etc., ciò che insieme con la consueta locuzione prolissa e confusa accresce le difficoltà già gravi del còmpito degli ufficii chiamati all'applicazione, accrescendo la sproporzione usuale tra il lavoro e il suo rendimento.

Preventivamente ogni fabbrica deve nella sua materiale consistenza e disposizione esteriore ed interiore corrispondere a determinati requisiti di garanzia fiscale, oltre a quelli che possono occorrere per garanzia sociale se i prodotti sono pericolosi o nocivi; ogni suo meccanismo deve essere inventariato e predisposto in modo da prestarsi all'applicazione di strumenti e congegni fiscali di garanzia o misura, ogni suo ritmo di funzione o di riposo deve essere sorvegliato: talune, oltre ai locali facoltativi di deposito libero per i prodotti sdaziati, devono avere deposito fiscale per i prodotti schiavi. La materia prima che si introduce si classifica e si contabilizza, e il prodotto si misura: altre volte è il prodotto che, oltre a misurarsi, si classifica (zucchero, glucosio e maltosio, prodotti esplosivi, birra, acido acetico): talvolta l'una e l'altro (spiriti), e la misura si fa al lordo sul prodotto di prima valutazione per poi ricavare l'imponibile netto mediante gli abbuoni delle perdite, qualche volta si fa al netto sul prodotto di ultima lavorazione.

La circostanza comune a tutte codeste imposte, derivata dalla esistenza dei depositi di fabbrica, e cioè che l'accertamento si è diviso in due fasi, uno nominale o provvisorio al momento della fabbricazione, l'altro effettivo o definitivo al momento della estrazione dalla fabbrica per passaggio al commercio, e la circostanza che lavorazioni ed estrazioni sono o continue o periodiche, hanno un poco alla volta, fino a quando le affinità si sono vedute o create, portato ad un sistema comune e speciale di accertamento, che la pratica dice accertamento contabile. I metodi sono due:

1° Si accerta l'imponibile provvisorio in base alla qualità e quantità dichiarata preventivamente per ciascuna lavorazione: ultimato il periodo di lavorazione, si accerta l'imponibile definitivo corrispondente per il conguaglio mediante supplemento o discarico. Si contabilizza la produzione, la introduzione del prodotto nel deposito, la sua estrazione al commercio o al transito o all'esportazione. Periodicamente si fa il bilancio della situazione al confronto degli accertamenti di tassa. Così è per le acque gassose e la birra, e anche pel gaz-luce e l'energia elettrica salve differenze di modalità dipendenti dalla natura propria del prodotto e dal fatto che l'accertamento definitivo si fa presso i consumatori o in base ai contratti.

2° Si accerta l'imponibile nominale al momento della prima lavorazione e direttamente sul prodotto nella sua qualità e quantità: si contabilizza l'accertamento e il prodotto al momento della introduzione a deposito schiavo: si accerta l'imponibile effettivo ad ogni estrazione. Periodicamente si fa il bilancio della situazione, calcolando i cali di giacenza per accertare la tassa sulle eccedenze oltre i limiti ammessi dalla legge. È così delle rimanenti imposte. Qui una particolarità consiste nel fatto che i prodotti di una stessa fabbrica possono essere diversi per qualità, soggetti perciò a tassa diversa, e quindi la contabilità riesce più complicata.

Ingegnosi espedienti si sono adottati per evitare questa complicazione o almeno evitare di dover ripetere il saggio delle qualità ad ogni conto e ad ogni estrazione: tali sono per i prodotti liquidi la sigillazione dei recipienti mobili, l'applicazione di fascette identificatrici ai pacchetti o recipienti di prodotti solidi, la separazione dei depositi secondo la qualità. Vi sono fascette-marche (o francobolli-marche) per le polveri piriche, e fascette senza marca per la cicoria e gli altri surrogati del caffè. Il fabbricante ne acquista una scorta dal fisco o a contante o a cauzione, le applica e ne rende conto al confronto con le risultanze del conto del deposito: gli si cambiano o rimborsano quelle di cui la perdita o deteriorazione per forza maggiore sia accertata e verbalizzata.

Due criterii sussidiarii completano il sistema:

I. L'abbonamento. È ammesso con larghezza per le acque gassose, anzi può dirsi è inculcato con la minaccia legale di applicare i misuratori meccanici alle fabbriche non abbonate.

È ammesso per le piccole fabbriche di birra; e per il gas-luce e l'energia elettrica nei Comuni di popolazione fino a 10 mila abitanti, restando esclusa ogni somministrazione diversa da quella alle case private. Si comprende che gli altri fabbricanti, avendo l'agevolazione del deposito, non hanno interesse all'abbonamento, tanto più che esso esclude ogni abbuono anche per l'esportazione all'estero fino a qualche tempo dopo della scadenza del contratto. È meno facile comprendere perchè per il gas-luce e l'energia elettrica di uso domestico non possa estendersi la facoltà dell'abbonamento a tutti i Comuni, mentre ciò ridurrebbe sensibilmente il grande costo e il grande lavoro che il sistema normale richiede, e d'altra parte deve ritenersi che resterebbe agevolato il còmpito per la crescente municipalizzazione di tali forniture.

II. L'accertamento preventivo della capacità produttiva degli apparecchi di lavorazione. È consentito per le piccole fabbriche, i cui apparecchi si suggellano e dissuggellano ad ogni lavorazione.

Sono evidenti gli inconvenienti del sistema.

1° Una massa di lavoro non utile per gli ufficii legislativi, i quali, se anche volessero, non possono approfondire nè lo studio astratto nè l'esame concreto: mai come in questa materia è vero che i legislatori sono quelli che meno conoscono la legge fiscale, fatta eccezione di chi vi abbia interesse. Una prova della farraginosità e poca utilità sta nel fatto che nella continua vicenda delle leggi nuove e degli inganni nuovi non sono le prime che mostrano maggiore accortezza.

2° Una massa di lavoro enorme, amministrativo tecnico e contabile, per tutti gli ufficii fiscali in tutti i gradi e per gli ufficii di cassa. La pratica burocratica accresce il peso coi suoi sistemi, perchè, ad esempio, la tassa sul gas-luce e l'energia elettrica si accerta e si riscuote anche in confronto degli ufficii " di Stato " non governativi.

3° Una spesa grave. Si dice, e del resto è intuitivo,

che il sistema d'accertamento è molto costoso. Sarebbe interessante determinare concretamente il costo, tenendo conto naturalmente anche del lavoro che è coefficiente essenziale, e non è gratuito. Ad ogni modo è da osservare che, trattandosi di spesa d'ordine, gli ufficii non vanno tanto pel sottile (1), mentre il fisco è spinto naturalmente ad una certa facilità per lo scopo di accrescere l'entrata, che nel bilancio figura al lordo.

4° Un fastidio grave per il contribuente onesto e la poca certezza di tenere a freno i disonesti. Il fastidio è aggravato dall'obbligo delle varie licenze per la fabbrica, la vendita, il deposito e simili, e delle rispettive tasse non solo di bollo ma anche di concessione o analoghe, senza che codesti impicci riescano al loro fine precipuo di scoprire i disonesti.

5° Un rendimento, di cui non si può fare il giusto apprezzamento in rapporto al costo e allo sforzo e alla spesa del lavoro, e all'inceppo del movimento commerciale.

Non c'è da fare troppo affidamento nel rimedio della monopolizzazione fiscale, perchè proprio per le imposte rimaste in vigore in parte si è già dimostrato non conveniente, in parte — e salvo qualche eccezione — si ritiene non conveniente, ed in genere è troppo ostacolato da interessi privati nelle classi dirigenti: e allora c'è da domandarsi se non convenga ricorrere a qualche radicale riforma con concetti nuovi. Una delle quali potrebbe essere la seguente:

1° organizzare per sindacati — o, se la parola (2) dispiace, per Consorzii — e per Federazione le Ditte;

2° stabilire sulla base dell'esperienza finora fatta un contingente classificato per ogni categoria di imposta;

3° lasciare alla federazione e ai consorzii il còmpito di ripartirlo, salvo la tutela giuridica di organi giurisdizionali speciali sul tipo di quelli già esistenti nella stessa materia;

---

(1) Vedi p. 523, vol. I (113, nota in fine del numero).

(2) Sulla straordinaria potenza delle parole e delle formule vedi SALANDRA, *Riordinamento delle finanze comunali*, in " Politica e legislazione ", Laterza, Bari, 1915.

4° alle grosse imprese recalcitranti alla organizzazione applicare il sistema attuale, ma a loro spese;

5° estendere alle piccole gestioni l'istituto dell'abbonamento obbligatorio, che già esiste per le tasse sui teatri e cinematografi in località secondarie;

6° sentire il voto delle associazioni e tenerne *contabilmente* controllata la gestione.

31. — Il sistema di valutazione nelle imposte reali tiene a preventivo calcolo le perdite ordinarie del prodotto, diffalcandone l'importo in una prestabilita percentuale *à forfait* dal valore di esso: quanto alle perdite non ordinarie supplisce con l'istituto degli abbuoni posticipati, cioè il rimborso che per l'imposta fondiaria è ordinato con leggi speciali, e per quella sui fabbricati è consentito dalla legge istitutiva nei casi di sfitto dello stabile o inattività dell'opifizio per un tempo determinato. Analogo è il sistema, già esaminato, degli abbuoni per cali naturali e per perdite straordinarie, adottato per le imposte di produzione. Quanto alle imposte sugli affari esse per propria natura escludono l'ammissibilità di perdite, essendovi sempre per una delle parti avversarie, o per il beneficato, un guadagno sul quale l'imposta trova il suo fondamento.

Nelle imposte sul patrimonio (tassa di famiglia, di manomorta) le perdite eventuali sono tenute in conto nella valutazione dei cespiti produttivi.

Assume importanza la questione riferita ai redditi personali o misti nell'imposta mobiliare. L'ammissibilità della perdita di un credito titolato è rimessa alla discrezionalità del fisco e delle commissioni amministrative giurisdizionali senza alcuna norma limitatrice: nè altrimenti è la cosa anche in caso di espropriazione o fallimento del debitore, salvo in questi casi il dritto alla cessazione dell'imposta che risulti dimostrato dagli ordinarii documenti di prova.

Il reddito commerciale e industriale, aleatorio per sua natura, è valutato con riguardo appunto a questa sua natura, cosicchè preventivamente sono tenute in conto con criterio discrezionale le perdite eventuali, nè finchè l'industria dura si ammettono altre specie di perdite: correttivo del rigore è o la cessazione o la rivedibilità periodica

dell'accertamento. Tuttavia qualche particolarità si presenta per gli Enti collettivi tassati a base di bilancio. Il criterio generale che il conto " profitti e perdite „ rimane indifferente alla valutazione, in quanto le oscillazioni di valore dei titoli non dànno motivo a reciproche pretese nè al fisco, nè al contribuente, affermato per l'imposta di ricchezza mobile (1), sembra troppo assoluto: e si va trasformando (2).

Il sistema relativo alla detrazione delle spese presenta una costruzione analoga a quella delle perdite. Nelle imposte indirette sui consumi, tassandosi una quantità in natura, non viene la questione, e nemmeno viene in quelle sugli affari per la ragione stessa per cui non vengono considerate le perdite: nell'imposta di successione e in quella di manomorta implicitamente sono dedotte le spese di produzione, conservazione e manutenzione, per effetto del criterio del valore venale dei singoli cespiti, mentre si escludono nei casi del criterio di presunzione avendone già la legge tenuto conto. Similmente è del reddito fondiario. Quanto al reddito dei fabbricati, siccome l'affitto, assunto come criterio di valutazione, riversa per comune pratica e consenso sul conduttore la spesa, la deduzione è ammessa appunto per ottenere il valore venale: ed il criterio è generale *à forfait*, nel senso che si detrae una percentuale del reddito ($^1/_4$ per i fabbricati, $^1/_3$ per gli opificii), con la conseguenza, notata dagli scrittori, che il maggior vantaggio è per i grossi redditi. Resta la questione per i redtiti personali o misti, e propriamente per quelli industriali e commerciali. Spesa non è quella dell'impianto, che è invece l'investimento in capitale fruttifero: spesa è quella che si eroga o giuridicamente si deve (3) erogare per produrre, conservare, gestire. Essa si riferisce all'acquisto della materia grezza o prodotto da lavorare, ai locali (anche proprii: si detrae l'affitto presunto) che però nel sistema positivo italiano restano soggetti all'imposta edilizia come opificii insieme coi loro infissi, alla manutenzione, all'amministra-

---

(1) Cass. Roma, 13 febbr. 1900 - Società Reale assic. incendii.

(2) V. n[i] 28 e 28 *bis*.

(3) Cass. Roma, 28 luglio 1899 - Nord Deutsche.

zione e gestione (stipendii, mercedi, commissioni, ecc.). Anche la spesa di assicurazione si detrae, perchè il premio mantiene in vita la produzione del reddito: nel reddito reale è implicitamente detratto mediante il regolamento delle perdite, nelle personali è l'assicurazione dei varii coefficienti industriali (operai, materie, mobili) che è causa di spesa particolare. Tuttavia, siccome una parte del capitale d'impianto nel giro di produzione del reddito deperisce per natura e un'altra si consuma con l'uso, onde il reddito annuo contiene in sè queste particelle di capitale, corrispondenti alla quota annua di ammortamento, la legge ammette che di altrettanto, quanto è questa quota, sia svalutato il reddito industriale. La giurisprudenza ne ha dedotto che, trattandosi di fabbricato, e quando il deperimento sia effetto dell'industria (ad es., forni fusorii), lo svalutamento compete in dippiù delle detrazioni consentite dalla legge sull'imposta edilizia, e difatti ciò che si svaluta non è il reddito edilizio ma quello industriale (1). Una particolare figura di svalutamento per ammortamento ricorre nei casi in cui la gestione di un'azienda debba essere restituita dopo un certo termine, come nelle ferrovie e tramvie concesse all'industria privata. Si accantona allora una quota del reddito in misura capace di reintegrare al termine di gestione la spesa d'impianto, e questa quota è uno svalutamento ulteriore del reddito ($^1/_{50}$ se il termine è di 50 anni, ecc.).

La locuzione di " annualità passive " adoperata dalla legislazione fiscale in un senso particolare che non è quello del comune linguaggio, ingenera confusioni. Nell'imposta di ricchezza mobile sugli Enti collettivi tassati a base di bilancio, si dicono annualità passive quelle entrate che non profittano al possessore del reddito, bensì a terze persone per un titolo certo e liquido: esse si detraggono. Ma si detraggono non già a titolo di passivo, bensì perchè appartengono a terzi, come si è spiegato trattando il tema della qualificazione (2).

---

(1) Ciò che si è detto della spesa di impianti vale anche per le loro trasformazioni.

(2) N° 28 *bis*.

È vera detrazione invece quella che compete per l'imposta di manomorta. Qui la legge non ha detto niente, ma la giurisprudenza non ha dubitato di dichiarare che se l'annualità per la parte di ammortamento del capitale non può ammettersi in deduzione perchè non diminuisce il reddito, bene può e deve ammettersi per la parte degli interessi passivi che lo diminuiscono come *aes alienum* sul reddito (1). Anche in tema di manomorta, eccetto il caso di valutazione per criterio di presunzione, si trova la detrazione dell'imposta mobiliare ed immobiliare sul reddito, che è appunto un'altra forma di annualità gravante il reddito. Ed è giusto, dal momento che il criterio di valutazione è l'affitto o l'interesse, il quale comprende la quota d'imposta.

Nell'imposta mobiliare vi è un'altra particolare figura di detrazione mediante riduzione dell'imponibile, o per effetto della discriminazione (qualificazione), per la quale i redditi tassabili per ruoli, fatta eccezione per la prima categoria, si riducono gradatamente per le altre ($^{30}/_{40}$, $^{20}/_{40}$, $^{18}/_{40}$, $^{15}/_{40}$), o per effetto anche dell'abbuono concesso al reddito immediatamente superiore al minimo di sussistenza per ciascuna delle ultime tre categorie. Queste riduzioni di reddito sostituiscono la equivalente riduzione di tasso, che la legge avrebbe potuto indifferentemente prescegliere (2).

In presenza delle cennate detrazioni si è creata nella pratica, e anche in una certa dottrina, la distinzione di

---

(1) Cass. Roma, 5 marzo 1900 - Comune Cassino (e l'Amministrazione delle tasse malinconicamente osserva che così sfuggono i tanti mutui della Cassa Depositi e Prestiti agli Enti morali, e protesta come il buon cittadino!).

(2) Il minimo di sussistenza è fissato per la categ. *B* in L. 533,40, per la *C* in 640, per la *D* in 800: i redditi che superano questo minimo sono tassabili, però la tassazione all'intiero comincia da un altro minimo più elevato, e per i redditi intermedii si accorda la riduzione. Il minimo di sussistenza comprende tutti i redditi del contribuente, di qualunque natura, concorrenti con quello mobiliare che si trovi in accertamento. Gli immobiliari si valutano col criterio di presunzione di 8 volte il tributo diretto erariale, perchè secondo i calcoli (ora arretrati) il tasso si ragguaglia effettivamente a 12,50 per ogni cento lire di reddito ($8 \times 12,50 = 100$).

reddito lordo, reddito netto, reddito imponibile. Si può ammettere, almeno per comodità, il concetto non del tutto esatto, che il reddito lordo normalmente si riduce al netto: ma si deve respingere, perchè è un errore che nemmeno il comodo può giustificare, il concetto che reddito imponibile sia una cosa diversa da reddito netto. Questa figura non esiste, giacchè le detrazioni a titolo di qualificazione portano al reddito netto, e le ulteriori speciali riduzioni di questo non intendono a ricercare ancora un fantastico imponibile ma a graduare l'imposta.

§ 2.

L'azione di pagamento.

Sommario. — 32. Riscossione. L'appalto nelle imposte dirette e indirette. Responsabilità di Enti ed appaltatori. — 33. L'azione di pagamento: termine e liquidazione. Casi speciali: multe e spese. Il pagamento in oro. Contraddittorio dell'azione. Modi di pagamento e prova della liberazione.

32. — Allato alla riscossione diretta per ritenuta, versamento diretto in tesoreria, o per mezzo di agente del fisco, c'è il sistema della riscossione per mezzo di appaltatori privati. Nelle imposte dirette l'appalto è la regola obbligatoria per il fisco, salvo in caso di vacanza dell'asta, delle trattative e delle gestioni appaltatrici, di gerire provvisoriamente la riscossione per mezzo di un proprio incaricato.

L'appaltatore delle imposte riceve ed assume soltanto il dritto e l'obbligo — verso i contribuenti — di riscuotere in ciascun comune i crediti elencati e identificati nei ruoli d'imposta erariale, comunale, provinciale. Un altro appaltatore, cioè il ricevitore provinciale, riceve ed assume il dritto e l'obbligo di riscuotere in ciascuna provincia dai singoli appaltatori comunali i crediti totali di ogni ruolo per imposta erariale e provinciale. Contribuenti ed appaltatori comunali sono garantiti in ciò che unico titolo del loro debito è il ruolo preparato e pubblicato dal fisco: salvo le pene di mora e le spese di esecuzione, le une e le

altre regolate per legge e per capitoli contrattuali approvati per legge.

La garanzia privilegiata dell'Ente sta nella clausola del " non scosso per riscosso ". L'appaltatore è costituito in debito per l'ammontare del ruolo e per ogni scadenza: deve versarne l'importo all'intiero, salvo poi a riscuotere le singole partite come cessionario dell'Ente. Presta cauzione per l'ammontare della rata e in caso di inadempienza è prima sottoposto a vigilanza, poi, se non reintegra la cauzione, decade. L'Ente garantisce all'appaltatore non solo l'esistenza del credito, come per regola generale di dritto comune, ma anche la solvibilità del debitore-contribuente. Di qui derivano speciali conseguenze per le così dette quote indebite e per quelle inesigibili, nei riguardi tra esattori comunali ed Ente:

a) per le quote che il fisco riconosce e dichiara indebite, l'appaltatore conserva il dritto all'aggio di riscossione, oltre al dritto del rimborso per le anticipazioni fatte in relazione alle rate trascorse. Però in pratica l'aggio è limitato alle somme riscosse: i rimborsi si effettuano con un giro di contabilità sulle rate non scadute;

b) per le quote che all'atto pratico si dimostrano inesigibili l'esattore ha dritto al rimborso delle anticipazioni corrispondenti. Vi è tutto un sistema, minutissimo, che garantisce l'Ente nella prova della inesigibilità;

c) per la garanzia di esistenza, quando tra esattore e contribuente nella procedura esecutiva, sorge questione sulla esistenza del credito d'imposta, l'Ente ha il dritto di intervento e l'esattore ha il dritto di chiamata in garantia: quando l'esattore non trova in possesso del debitore o di terzo beni escutibili, il fisco può indicarglieli e l'esattore deve escuterli, ma il titolo gli deve essere fornito dal fisco. Ciò non dispensa l'esattore dal riscontrare la validità del titolo e denunziarne la eventuale invalidità per garantirsi dalle conseguenze dell'errore (spese del giudizio). L'aggio di riscossione, insieme con le multe di ritardo e coi compensi (a titolo di spesa) per le esecuzioni, costituisce per l'impresa esattoriale il corrispettivo.

Nessun dubbio che il sistema è ingegnoso e conveniente per l'erario: quanto ai contribuenti, in generale nemmeno

può sconoscersi la convenienza, ma l'inconveniente sta nella generalizzazione del sistema unico a regioni che si trovano per natura e per politica in condizioni economiche e finanziarie assai diverse. Ha osservato Nitti (1) che quanto più è povera una regione, e più sono ivi difficili le comunicazioni e gli scambii, ivi più cresce il peso del tributo per effetto dell'altezza dell'aggio, e più crescono le espropriazioni per causa di imposta che sono effetto necessario del sistema di riscossione per appalto.

Crescono pure le devoluzioni per vacanza di offerenti alla vendita, e per frenarle si è ammesso che possa il fisco dispensare l'esattore dall'obbligo, che ha, di escutere fino all'ultimo sangue il debitore, negando l'autorizzazione all'esperimento del terzo incanto immobiliare, senza pregiudizio del dritto dell'esattore al rimborso per inesigibilità: con che indirettamente si riesce a frenare le espropriazioni nelle regioni povere.

All'esattore comunale è affidato il còmpito di riscuotere diversi proventi erariali non meramente tributarii ed inoltre quelle tra le imposte di produzione che non si possano all'atto pratico riscuotere col mezzo del versamento diretto in tesoreria, rimanendo in facoltà del fisco di adottare secondo le circostanze e i luoghi l'uno o l'altro dei due sistemi.

Nei dazii interni di consumo, che per effetto dell'abbonamento obbligatorio, sono gestiti dai Comuni oltre che in nome proprio anche come cessionarii dello Stato, è ad essi facoltativo gestire direttamente o concedere l'appalto a privati. Qui non riceve l'appaltatore crediti certi e designati per ruolo, bensì incerti per somma e per persona dei debitori, quindi il contratto d'appalto procede *à forfait*, e l'appaltatore non solo riceve il dritto e obbligo di riscuotere, ma anche di accertare e liquidare i crediti. La garanzia del contribuente sta in ciò che l'accertamento e la liquidazione trovano norme e criterii nella tariffa, che non

---

(1) Nitti, *Il bilancio*, ecc., o. c. nel 1° volume. Egli riporta le medie degli aggi per il 1898 in Italia, le quali variano da un minimo di 0,91 per la Lombardia ai massimi di 4,02 per la Basilicata e 4,86 per la Sardegna (p. 422).

è rimessa all'appaltatore ma è fatta dal Comune, e che inoltre nei casi di controversia per l'applicazione della tariffa la risoluzione provvisoria non spetta all'appaltatore, bensì al Comune se si tratta di dazii comunali e al fisco se di erariali o addizionali, e che infine Comune e fisco hanno sulla gestione appaltatrice poteri di vigilanza, ed il fisco a sua volta ha analoghi poteri verso l'amministrazione comunale. L'appaltatore non può altrimenti liquidare i crediti di dazio che o con l'applicazione della tariffa o mediante contratti di abbonamento con gli esercenti, e non può riscuoterli altrimenti che con la procedura legale.

Questo sistema presenta in confronto con quello relativo alle imposte dirette il vantaggio di non aggravare l'onere dell'imposta coll'aggiunta dell'aggio, il quale non compete: l'appaltatore compra a prezzo determinato da corrispondere al Comune il dritto di fare suoi i dazii di valore indeterminato. Assume un obbligo certo verso un dritto aleatorio senza ricevere garanzie per l'alea che si assume, salvi i patti speciali e legittimi: l'alea è piena e per conseguenza in essa rientrano le perdite eventuali che dipendono da cause ordinarie e prevedibili, quali le dichiarazioni di indebito e la inesigibilità, le oscillazioni naturali di consumo e simili. Ma vi sono due ordini di cause che importano responsabilità dell'Ente per le perdite dell'appaltatore. L'Ente che ha ceduto la gestione non può poi modificare in meno le tariffe, allo stesso modo come lo Stato che ha dato in appalto la riscossione delle imposte dirette non può diminuire l'aliquota, ma d'altra parte non si può disconoscere che il potere sovrano non ammette una simile limitazione, e pertanto ne consegue che le variazioni si possono decretare senza responsabilità di danni, ma con la conseguenza o di sciogliere il contratto o di compensare le perdite effettive. La legge o atto che modifica le tariffe e le aliquote stabilisce anche i criterii del compenso. L'altro ordine comprende le cause straordinarie e imprevedibili di perdita, indipendenti dalla volontà dell'Ente. In tema d'imposte dirette gli infortunii straordinarii per gli sgravii che ne conseguono portano perdite dell'appaltatore. Si è osservato che non può *a priori* ritenersi che sulle quote degli infortunati — ove l'infortunio fosse mancato — egli avrebbe

percepito l'aggio, data la regola che questo gli spetta solo sulle quote che riscuote, epperò, mentre si è riconosciuto in astratto il principio di un suo dritto a risarcimento, questo viene regolato caso per caso, a seconda delle circostanze, con criterii speciali dalla legge che accorda le agevolazioni e gli sgravii fiscali per infortunio (1). Nella materia daziaria, data la diversa indole giuridica del contratto d'appalto, è il principio dell'indebito arricchimento che dà causa alla responsabilità dell'Ente: una straordinaria diminuzione di popolazione, ad esempio, non può risolversi in una ingiusta causa di arricchimento dell'Ente a danno dell'appaltatore. Non sarebbe sufficiente opporre la mancanza degli elementi di liquidità: per lo meno non manca mai la possibilità della risoluzione del contratto col ripristino della rispettiva condizione delle parti.

33. — L'azione di pagamento presuppone come elementi di legittimazione:

A) La maturazione del termine di scadenza. Vi è la scadenza a data unica prestabilita dalla legge in relazione ad un atto o un fatto: così è nelle imposte sugli atti e trasferimenti e nei passaggi al consumo. Vi è il termine periodico a date egualmente prestabilite: così è nelle imposte continuative (le dirette, la manomorta, le tasse in surrogazione) e negli abbonamenti daziarii. Vi è il termine a scadenze successive per dilazione di legge: l'obbligazione per l'imposta di successione per la parte che si riferisce al patrimonio immobiliare è ammessa al benefizio della dilazione legale.

Tutti i termini possono essere prorogati per dilazione convenzionale a facoltà del fisco, salvi gli effetti della mora (sopratassa o interessi), ad eccezione dei casi di appalto, in cui la facoltà della dilazione compete all'appaltatore come dritto che gli deriva dal contratto di appalto e che rimane libero ed inviolabile se nel contratto non è regolato.

Vi sono entrate che, pur avendo carattere fiscale, non

---

(1) Esempio: legge 9 maggio 1915, 696.

sono però imposte, nè proventi di patrimonio; e tali sono le multe e spese penali. Si considerano fiscali (1). A parte le sopratasse per inadempimento degli obblighi di denunzia, le quali prendono scadenza insieme con l'obbligazione di tassa, la situazione è speciale per le altre sopratasse e pene di dritto finanziario e per le multe o ammende di dritto non finanziario. Esse prendono titolo dalla sentenza di condanna, e allora sono a termine continuo a discrezione del creditore fisco, in cui potestà rimane domandarne il pagamento: ovvero prendono titolo dall'accertamento amministrativo del fatto contravvenzionale e della pena, e dopo di questo accertamento resta al fisco di domandarne il pagamento a sua discrezione, essendo aperto il termine.

B) La liquidazione dell'obbligazione. Non giova che il termine scada, se non si è proceduto alla liquidazione dell'obbligazione di imposta o di pena pecuniaria. Trattandosi di imposta di quotità, la liquidazione risulta dall'applicazione del tasso all'imponibile: trattandosi di imposta di contingente, risulta dal riparto di quota (2). Ma questa è liquidazione contabile o interna: diventa giuridica, ed efficace perciò nei riguardi del debitore, quando sia portata a sua conoscenza con la procedura di legge. Lo stesso è da dirsi per le obbligazioni a causa penale. La liquidità comprende la dichiarazione di volontà del fisco di esigere il pagamento. È il contradittorio, formale o personale, tra il fisco e il debitore che rende efficace la liquidazione, e allora la scadenza del termine mette in mora il debitore con la conseguenza della pena pecuniaria o dell'interesse per il ritardo nel pagamento, se l'obbligazione principale è civile.

La regola che il debito di somma si paga in quella specie monetaria che è in corso al luogo e al momento del pagamento vale anche nel dritto fiscale, ed è assoluta per gli Enti gerarchicamente inferiori. Quanto allo Stato essa soffre eccezione per i dazii doganali di importazione, i quali si pagano in oro. Molte parole si sono dette e scritte per

---

(1) Cass. Roma, 25 luglio 1913 - Filabri (" Giur. It. ", 819).

(2) Per la fondiaria il Ministero delle Finanze ripartisce il contingente tra le provincie, le Intendenze lo ripartiscono tra i Comuni, le Agenzie tra i possessori, in ragione dell'estimo catastale.

spiegare questa eccezione: ed in genere si confonde la storia con la ragione. Naturalmente la questione sta di fatto per i paesi a circolazione forzosa o quasi. L'eccezione si spiega considerando che la tariffa, pur essendo specifica, si ragguaglia in sostanza al valore reale delle merci, e poichè queste nel mercato internazionale si valutano in oro, nello stesso modo si deve valutare anche il prelevamento tributario: altrimenti diventa arbitrario e nominale (1). Dato questo fondamento, riesce difficile intendere perchè non si applichi lo stesso sistema anche all'esportazione, salvo che si pensi alla tacita volontà di proteggerla.

Anche l'azione di pagamento vuole la legittimazione per contradittorio. Per parte del debitore vale la regola generale che chiunque può pagare per conto proprio e anche per conto altrui, e che nei pagamenti coatti solo il debitore o il responsabile solidale può essere escusso, e nel caso di garante sussidiario deve precedere l'escussione del debitore principale. Ma per parte del creditore ci sono regole di competenza per territorio e per materia dipendenti dal sistema di contabilità, per cui ogni ufficio, e non altri, quando sia il contabile incaricato della riscossione di quel determinato credito, è abilitato a ricevere il pagamento con effetto liberatorio e a promuovere il pagamento coatto. Esso è quell'ufficio che notifica la liquidazione, o in caso d'appalto è l'appaltatore. Per tutte le tasse di fabbricazione si è da poco adottato l'utile sistema del versamento diretto nelle casse della tesoreria o in danaro o anche in vaglia senza spese: esso si va estendendo alle privative, ed è desiderabile che si estenda quanto si può, perchè elimina il tempo, il pericolo e la spesa dell'intermediario contabile. — L'imposta di R. M. sulle somme dovute dallo Stato ai suoi impiegati e pensionati — e per qualche altro singolo caso — si esige per " ritenuta diretta ". Vi si vede una specie della compensazione. E poi taluno conclude che, omettendosi la ritenuta, non abbia lo Stato altro rimedio che provocare la condanna: e non si bada che la condanna

(1) L'Austria, la Russia, gli Stati Uniti nei tempi di circolazione cartacea o argentea hanno visto i dazii scendere a valore reale quasi nullo (Stringher, o. c.).

in dritto privato è richiesta come mezzo per il titolo, mentre lo Stato in materia di imposta non ha bisogno di costituirsi il titolo per tale mezzo, avendo il privilegio di costituirselo da sè mediante la liquidazione (e la relativa domanda di pagamento per ruolo, nel caso in esame). Piuttosto che una compensazione, la ritenuta è una ritenzione, e non si può dire anche di essa che fa risparmiare le spese degli intermediarii della riscossione, perchè non fu questo il motivo della sua istituzione: gli Stati più forti finanziariamente hanno abolito l'imposta sugli stipendii e le pensioni, che è o una decurtazione dolorosa o un giro inutile di fondi causa di lavoro improduttivo. La prova della liberazione — escluso il caso di ritenuta — consiste:

1° Nella quietanza (bolletta) dell'agente contabile o dell'appaltatore o della tesoreria pel caso di versamento diretto, osservate le norme della competenza, specialmente in riguardo alla imputazione delle somme pagate (1). Questa è la regola più generale: seguono le particolari, di cui appresso, le quali escludono la quietanza per bolletta. È da osservare, sul sistema delle quietanze-bollette, che il contribuente per ottenere la prova di aver pagato il tributo deve pagarne ancora un altro, cioè il bollo di quietanza e qualche volta anche il registro (quietanza non ordinaria): è inutile il commento.

2° Nell'uso della carta bollata o della marca, per le tasse di bollo (2). Vi sono atti, tassativamente designati, che devono originariamente stilarsi in carta bollata, con facoltà al fisco di autorizzare in casi speciali l'uso delle marche, ma a condizione (di regola) di una tassa doppia, senza riguardo nemmeno per le amministrazioni pubbliche, salvo che per i registri obbligatorii, ai quali non si concede già l'esenzione bensì il pagamento per bolletta o per marca. L'uso della carta bollata è in sostanza un'economia del privato (dato l'obbligo della tassa) e una spesa per lo Stato. Ma anche pel privato e particolarmente in materia commerciale, dove si fa largo uso di moduli a stampa, è un

(1) Risc. la giurispr. a vol. I.

(2) Si usa il punzone (bollo straordinario) per atti a molti esemplari. C'è la quietanza nei casi di bollo virtuale e di abbonamento.

impiccio che non compensa il vantaggio, e perciò la legislazione finalmente si va mettendo sull'indirizzo di permettere l'applicazione delle marche sopra i moduli: con che lo Stato economizza la spesa della carta filigranata inventata a prevenire le falsificazioni. La concessione si è fatta ai contratti di borsa (1) e alle società per azioni relativamente alle copie dei loro atti speciali (polizze, azioni, ecc.).

3° Nella relata di registrazione per le tasse di registro sugli atti formali (sentenza, contratto, atto), la quale indica gli estremi della registrata e la somma pagata con l'imputazione relativa. L'istituto della registrazione è una sopravvivenza storica rimasta priva di contenuto razionale: unico suo effetto è quello del lavoro improduttivo che richiede e della spesa per i registri. In quanto ha lo scopo di un contrassegno apposto sull'atto a testimoniare il pagamento, può essere supplito dalla quietanza sull'atto. Sono pochi i paesi che sull'esempio della Francia l'hanno conservata. L'antica *insinuatio* potette forse. avere, allato al fine fiscale di obbligare ad una tassa, anche l'utilità di conservare l'estratto e accertare la data: oggi e da tempo non l'ha più.

4° Nell'uso del contrassegno applicato alla merce o all'oggetto. È una forma moderna in gran parte. Se ne trova la prima traccia nelle imposte comunali (cani, vetture, ecc.). Poi si è comunicato a certe imposte di produzione e a quelle sugli automobili, biciclette, affissioni, ecc. C'è la targa metallica, e c'è la fascetta-marca e il francobollo-marca (polveri e fiammiferi) e la fascetta senza marca (cicoria, ecc.). Questi contrassegni cartacei si acquistano dai produttori per contanti o a fido (con cauzione) e da essi si applicano sotto la vigilanza del fisco agli involucri del prodotto: il produttore non ritira la quietanza, la quale resta come un documento di contabilità interna.

5° Nel vaglia postale quando è ammesso il versamento diretto. L'efficacia liberatoria definitiva è sempre la quietanza o il contrassegno speciale, ma sussidiariamente e nel frattempo è efficace il vaglia specialmente per la data e la somma di pagamento.

---

(1) V. vol. I, n° 53.

CAPITOLO IV.

Procedura e contenzioso.

§ 1.

La procedura.

Sommario. — 34. Procedura d'accertamento catastale. Accertamento individuale: dichiarazioni. Il dritto delle eccezioni e difese: rettifiche. Liquidazione. Effetto dell'accertamento. Le obbligazioni continuative. — 35. Riscossioni coattive. Procedure privilegiate e procedura ordinaria. Debiti di appaltatori e agenti.

34. — Anche nella procedura catastale che provvede all'accertamento diretto, a cura cioè del fisco e non per denunzia di parte, vi è il contradittorio e si caratterizza e distingue da quello degli accertamenti individuali:

a) perchè è collettivo e pubblico. Il tecnico fiscale con avviso pubblico avverte gli interessati in massa e non individualmente, e insieme avverte la commissione censuaria comunale sia nella rappresentanza collettiva e sia nella rappresentanza legale dei singoli assenti;

b) perchè è limitato all'accertamento dei possessi e possessori. Non occorrono titoli per il possesso pacifico. In caso di contestazione di confine il tecnico riceve con effetto giuridico le composizioni delle parti anche con intervento di arbitro da esse scelto: se alla composizione non si viene, la porzione contestata è attribuita per gli effetti fiscali al possessore di fatto. In caso di contestazione del possesso, non sanata per composizione, il possesso contestato si attribuisce a tutti i contendenti per gli effetti fiscali. I possessi di sconosciuti si attribuiscono al demanio per i medesimi effetti.

Tutto ciò nel linguaggio della pratica ufficiale dicesi il rilevamento delle terre, la cui ultima operazione è la terminazione dei singoli possessi in ciascun territorio comunale.

A codesta operazione ne precede però un'altra di carattere generale a tutta una provincia: la quale dicesi in quel linguaggio " il classamento delle terre „ senza riguardo alla divisione in possessi. Il tecnico ripartisce il territorio provinciale in tanti circoli, ciascuno dei quali comprende i Comuni che si trovano in condizioni uguali o analoghe di topografia, agricoltura ed economia. Restano così determinate le colture normali di ogni circolo, e di conseguenza la stima diretta di terre scelte a tipo per ogni coltura fa per ciascuna di queste conoscere l'imponibile ragguagliato ad ettaro: e si hanno così gli elementi della tariffa comunale per coltura e per classi in tutta la provincia. È questa l'operazione più importante dal punto di vista tributario, dipendendo da essa il ragguaglio fra la ricchezza e l'imposta, mentre ciascun possesso è poi stimato mediante l'applicazione della tariffa. Anche in questa operazione il contradittorio è collettivo e pubblico, e per dippiù è per rappresentanza, essendovi chiamata la commissione censuaria di ogni singolo Comune, in concorso con la quale si determina la tariffa provvisoria o d'accordo o secondo le provvisorie statuizioni della Giunta tecnica provinciale. Essa infatti si pronunzia sulle proposte del tecnico, vi siano o no contestazioni con le rappresentanze comunali, ma sempre in via provvisoria. Ancora in via provvisoria la Commissione centrale, sentite le giunte e commissioni provinciali, delibera le tariffe, le quali, dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e la risoluzione da parte del medesimo organo centrale delle eventuali opposizioni delle medesime rappresentanze, diventano finalmente definitive (1). I singoli non hanno potestà di reclamo in merito alla tariffa e alle relative provvidenze: le rappresentanze legali ne curano gli interessi. L'hanno in merito alla classificazione dei proprii fondi. Le operazioni tecniche, difatti, in pendenza dei provvedimenti definitivi di tariffa proseguono nell'accertamento

(1) La Commissione censuaria comunale è tutta elettiva: quella provinciale e la Giunta tecnica sono costituite, ciascuna, di due elettivi e tre governativi: la Comm. centrale è tutta governativa, e il numeró e la qualità dei suoi membri sono prestabiliti.

dei possessi e della loro qualificazione in riferimento alle tariffe provvisorie, ed i risultati sono portati a conoscenza pubblica mediante il deposito degli atti al municipio e la pubblicazione di avviso che mette in mora i possessori a denunziare gli errori materiali e a reclamare contro gli apprezzamenti pei provvedimenti di giustizia.

Con ciò si chiude l'accertamento generale. Quando poi va in attuazione in una provincia il catasto per essere divenute definitive ed esecutorie le tariffe, seguono gli accertamenti individuali mediante l'applicazione dell'aliquota all'estimo di ciascun possesso: ed il primo ed ultimo atto, insieme, di codesto accertamento (atto di liquidazione) è il ruolo, la cui pubblicazione mette in mora l'interessato a far valere le sue ragioni contro la liquidazione e non più contro la qualificazione e valutazione già compiute.

Vi sono due istituti che provvedono ai bisogni di variazioni dopo l'attuazione del catasto: la verifica straordinaria a spese dell'interessato e la lustrazione periodica a spese del fisco, il quale inoltre per proprio conto ha potestà di verifica discrezionale. E si ripetono le osservazioni già fatte pei due sistemi di contradittorio. Le revisioni individuali dànno luogo a contradittorio individuale. La lustrazione periodica procede per contradittorio collettivo: un avviso pubblico in ogni Comune ne dà la conoscenza agli interessati, che sono posti in mora a presentare le loro denunzie: il tecnico fa le revisioni tanto in rapporto alle mutazioni denunziate in meno, quanto a quelle in più d'interesse del fisco e agli errori a danno del medesimo. La notifica dei risultati è individuale e le variazioni sono introdotte in catasto dopo che, risoluti gli eventuali reclami in via amministrativa, i risultati medesimi sono collettivamente resi esecutorii agli effetti catastali. La decorrenza degli effetti tributarii è: per le revisioni straordinarie di interesse privato dall'anno successivo al deposito delle spese e per quelle di interesse del fisco dall'anno successivo alle notificazioni: per le revisioni periodiche di interesse privato dall'anno successivo a quello destinato secondo legge alla lustrazione, per quelle di interesse fiscale dall'anno successivo alle notificazioni. Le terre di nuovo censimento sono classificate secondo la tariffa comunale e quando ciò non

sia possibile si aggiunge alla tariffa la nuova voce di classificazione, notificandola alla Giunta comunale per gli effetti di legge: questo supplemento di tariffa non richiede provvedimento di approvazione ed esecutorietà se non nel caso che la Giunta lo impugni ed allora provvede la Commissione censuaria centrale.

Non è regolato dalla procedura catastale l'accertamento dei redditi dei fabbricati. È un errore persistente della prassi il credere che l'ordinamento del nuovo catasto si applichi anche ai fabbricati, ma per quanto i regolamenti cerchino di spingere alle ultime conseguenze questa credenza, pericolosa più al fisco che al contribuente, essi urtano sempre nell'ostacolo insuperabile della legge speciale per l'imposta sui fabbricati, la quale considera il relativo catasto come un semplice registro memoriale sussidiario degli atti di accertamento individuale per denunzia (1). Resta di vero soltanto che, procedendosi al catasto delle terre, si trasforma anche quello dei fabbricati, diventando simile " nella forma „ a quello dei terreni, ma nella sostanza rimane quello che è, cioè un registro memoriale sussidiario per promuovere l'azione di accertamento. Il catasto dei terreni è invece il risultato dell'azione ed i suoi atti hanno perciò carattere giuridico fiscale di base certa per i rapporti di obbligazione tributaria. La mappa ha inoltre elementi che la rendono un documento capace di effetti di dritto privato comune. Le mappe del catasto nuovo sono collegate con quelle dell'antico mediante reciproche annotazioni dei dati allo scopo di conservare la storia dei passaggi, pur sostituendosi nell'uso la nuova alla vecchia. Gli atti giuridici e i registri ipotecarii indicano naturalmente i dati delle mappe vecchie ed è mediante l'istituto del collegamento che si riesce — dopo il catasto nuovo — alla identificazione dei possessi e dei possessori nelle negoziazioni di affari privati. Il certificato catastale fa prova. È questa una delle più interessanti conseguenze giuridiche del catasto che non avrebbe forse fermato l'attenzione del fisco, se non fosse intervenuta la dichiarazione che l'origi-

---

(1) De Santis, *L'imposta sui fabbricati*, Un. tip. ed. tor., 1915.

nario proposito di fare un catasto civile si intendeva sospeso. Di fronte alla voluta sospensione il fisco ha inteso degli scrupoli nel prestarsi al libero esercizio da parte dei privati del dritto di chiedere certificati catastali, ed ha messo un limite a questa libertà fino a quando la legge non regoli gli effetti civili del catasto. Può il contribuente consultare i catasti vecchi e nuovi e farsene rilasciare certificati, ma il fisco non fa risultare " i collegamenti „ se non quando ciò sia espressamente domandato dal richiedente, il quale indichi i riferimenti e li comprovi con un estratto autentico della mappa precedente: in luogo del certificato l'ufficio del catasto vidima e restituisce uno dei due esemplari della domanda. Il fisco ha inteso con ciò di liberare lo Stato da indeterminate e forse indeterminabili responsabilità e probabilmente con l'attuazione del nuovo catasto degli inconvenienti nasceranno per l'inceppo che il sistema porta con le sue complicazioni al movimento degli affari e forse anche più per la possibilità a cui si presta di sorprendere la buona fede privata.

Non è senza interesse notare che le nuove mappe producono una speciale entrata di carattere industriale: il fisco fa stampare in zinco i fogli di mappa senza dichiarazione di autenticità e poi sul foglio-madre fa tirare le copie che si vendono ai privati, consorzii ed Enti morali. Siccome i Comuni hanno facoltà e interesse di conservare il duplo del catasto, il commercio è lucroso (1).

Fatta astrazione dall'imposta fondiaria e da qualche imposta comunale o camerale in cui l'accertamento dell'imponibile è collettivo e procede ad iniziativa del fisco, in tutte le altre il procedimento è individuale e si svolge sulla base della dichiarazione privata di imponibile. Partendo dal principio della *self-taxation* è dritto inviolabile del contribuente la dichiarazione, ma il dritto ha una caratteristica speciale in ciò che il suo esercizio non è facoltativo, bensì obbligatorio (2): ne discende la conseguenza che esso

---

(1) Il provento a tutto il 1911 superava il mezzo milione.

(2) La figura non è nuova nella scienza e nella storia del dritto: si pensi alla tutela.

ha una disciplina giuridica per la forma, il contenuto e il termine. Per regola comune a tutte le materie la dichiarazione ha requisiti essenziali generali intrinseci ed estrinseci. Intrinsecamente deve contenere la indicazione degli elementi soggettivi e oggettivi necessarii alla liquidazione dell'obbligazione d'imposta: quindi deve indicare il debitore, l'imponibile per qualità e quantità o valore, e nelle imposte continuative anche la decorrenza. Tuttavia la mancanza di uno di codesti elementi non ne infirma la validità, quando può essere sanata nell'ulteriore sviluppo di contraddittorio. Estrinsecamente — a parte la forma che di regola non ha requisiti di essenza — esige la presentazione in termine all'ufficio competente per materia e territorio: e questo per principio è requisito di validità, la cui mancanza induce la presunzione che l'interessato abbia rinunziato al suo dritto sottoponendosi volontariamente alle conseguenze che derivano dall'inadempimento dell'obbligo di esercitarlo. — Questa disciplina giuridica generale a tutte le materie riceve poi specificazioni accessorie in ragione della varietà della materia fiscale, ciascuna delle quali è un proprio titolo di obbligazione. La forma è verbale nei dazii interni e nelle dogane di terra: in tutte le altre imposte è scritta: in particolare nell'imposta di registro, quando oltre all'obbligazione di somma concorre l'obbligo della registrazione, la dichiarazione si risolve nella presentazione dell'atto all'ufficiale del registro. L' atto infatti contiene gli elementi di liquidazione: se ne manca qualcuno, ad esso si limita la dichiarazione, che rimane sempre un dritto inviolabile. Analogamente per le dogane di mare e per le ferrovie la dichiarazione si risolve nella presentazione dei documenti di carico (manifesto, polizze, ecc.). — Considerando l'imponibile come il genere, esso nella dichiarazione diventa una specie, che è: il reddito nelle imposte dirette e nella manomorta, qualificato in ragione dei suoi fattori particolari (natura, capitale, lavoro) e valutato in ragione dei titoli, se ve ne sono, o dell'apprezzamento individuale: il capitale nelle imposte sul medesimo, analogamente determinato: la merce, il prodotto, il genere nelle imposte sui consumi, specificati per qualità e quantità: il trasferimento nelle imposte sui medesimi, specificato per la causa, il titolo, l'oggetto e i rap-

porti personali pure quando è di beneficenza o *causa mortis.* Vi è nella legge di registro una particolare dichiarazione per l'avveramento delle condizioni sospensive: la legge non impone l'obbligo della registrazione nè di tassa prima dell'avveramento, ma se volontariamente l'atto si presenta al registro, occorre poi che l'avveramento sia a suo tempo denunziato.

In rapporto alla presentazione ciò che differisce da una ad un'altra imposta è l'ufficio competente (imposte dirette; tasse sugli atti, affari e trasferimenti; dogane, dazii, imposte di produzione, ecc.) ed il termine: nella imposta sugli atti, affari e trasferimenti vi è un termine proprio per l'obbligo di registrazione ed altri per gli obblighi di denunzia. Il principio generale del termine di presentazione per tutte le imposte è che esso si inizia col sorgere dell'azione di accertamento: quindi è sospeso quando l'azione è sospesa, ma se la sospensione dipende da litigiosità che non impedisca di conoscere gli elementi dell'imponibile, essendo l'obbligo della dichiarazione fondato sulla presunzione della conoscenza di essi (1), il termine si apre con l'apertura della lite, pur restando sospesa l'obbligazione d'imposta.

Comunemente si suole dare alla dichiarazione il valore giuridico di confessione, il che si può ammettere soltanto nel senso che essa è una " specie „ della confessione, che differisce dal tipo di dritto privato per l'elemento di obbligatorietà che contiene (2), mentre quella di dritto privato è spontanea.

Non vi è obbligo di documentare le dichiarazioni quando non lo imponga la legge per fini di interesse del contribuente, come:

a) per provare l'affitto di fabbricati: basta per altro indicare gli estremi dell'atto o della convenzione;

b) per provare il valore venale di titoli di credito inferiore al nominale, o la inesigibilità o dubbia esigibilità di crediti. Nell'imposta di successione è prova di inesigibilità la donazione del credito allo Stato;

---

(1) Cass. Roma, 22 sett. 1903 - Di Trapani.

(2) Cass. Palermo, 8 aprile 1899 - Cataneo, Cottone (" Legge „ II, 420).

c) per provare le passività ereditarie nel modo speciale voluto dalla legge per la medesima imposta.

In tutti questi casi, e analoghi, le prove sono parte integrante della dichiarazione e si presentano con essa: tuttavia si ammette per la specialità del caso che le passività ereditarie siano provate anche in un ulteriore e largo (due anni) termine, con efficacia di rimborso dell'imposta.

Identica alla dichiarazione principale è quella di imponibile suppletivo.

Analoghe alla dichiarazione di imponibile sono quelle:

1° per l'esenzione, la cui prova spetta al contribuente;

2° per le mutazioni e cessazioni con lo stesso onere di prova, benchè lo Stato, come Ente di giustizia, possa e talora debba riscontrarle d'ufficio e anche non attendere la denunzia. In particolare per le cessazioni vale la regola che la tardività non toglie validità alla denunzia, ma ne limita l'efficacia *ex nunc*, mentre la dichiarazione tempestiva produce effetto *ex tunc*;

3° per transito, deposito e simili operazioni che sono ammesse in esenzione di tributo ma con osservanza di forme istituite a garanzia del fisco.

Anche il Fisco ha il dritto di rendere la dichiarazione d'imponibile, quando sia scorso il termine utile per la dichiarazione del privato contribuente, l'obbligo del quale trova così, oltre alla sanzione penale per l'inadempimento, anche la sanzione civile per l'adempimento in forma specifica. La dichiarazione del fisco ha gli stessi requisiti generali intrinseci di quella del privato, ed inoltre:

a) contiene la liquidazione dell'obbligazione d'imposta;

b) è notificata al contribuente nelle forme stabilite dalle singole leggi d'imposta. La notifica, come la presentazione, ha lo scopo di istituire il contradittorio mediante la conoscenza della dichiarazione;

c) inizia la sua validità con la scadenza del termine legale per la dichiarazione di parte. È allora, e non prima, che sorge il dritto del fisco all'accertamento d'ufficio. Siccome il fisco non ha obbligo, ma facoltà, di esercitare il suo dritto, ne consegue che fino a quando non lo esercita con l'effettiva notificazione, il contribuente può sempre util-

mente presentare la dichiarazione sua anche se tardiva, salvo gli effetti penali del ritardo;

d) ha comuni con la dichiarazione di parte i requisiti specifici essenziali.

Per il controllo della dichiarazione di parte e per la confezione della dichiarazione d'ufficio il fisco ha poteri di indagini intese alla raccolta e apprezzamento dei dati relativi alla esistenza e determinazione dell'imponibile. In particolare è così per le imposte sul reddito o sul capitale e per quelle sugli affari e trasferimenti, mentre per le imposte sui consumi il controllo si porta direttamente sulla materia economica presentata alla verifica (1). Vi sono indagini che si possono compiere senza troppa limitazione della libertà privata, come il chiamare persone, chiedere documenti autentici ai pubblici ufficiali, ecc. e la legge fiscale le autorizza senza sottoporle a formalità di pubblica garanzia. Ve ne sono invece, che intaccano la libertà privata o l'autorità di ufficiali pubblici. Per l'accesso agli ufficii pubblici possono bastare gli accordi, quando occorrono. Per l'accesso alle case private e negli ufficii privati, dovendo il potere di autorità essere in grado di svolgersi anche contro la volontà privata, e dovendo le indagini portarsi non solo agli atti destinati alla pubblicità ma anche agli altri (2) esistenti negli ufficii, la legge pone garanzie particolari, sia nel senso che l'agente del fisco si munisca di autorizzazione valevole come riconoscimento della sua qualità e del suo potere, sia nel senso che incontrando rifiuto chiami l'intervento dell'autorità giudiziaria.

Il diritto di rettifica è l'esplicazione, anzi “una„ delle esplicazioni del dritto di difesa che compete per ragioni di principio a ciascuna delle due parti avversarie in un contraddittorio procedurale inteso a determinare gli effetti giuridici di un'obbligazione. Così è nel dritto comune e non

(1) Mentre l'accertamento dei beni stabili è agevole, e quello dei crediti e dritti documentali non è troppo disagevole, riesce difficile l'accertamento della ricchezza mobiliare in genere, di quella anonima in ispecie, e del movimento giuridico ed economico degli affari, sia ai fini delle imposte dirette, che ai fini delle indirette per affari e trasferimenti.

(2) Cass. Roma, 23 dicembre 1883 - Giorgetti.

vi è alcuna ragione per dubitare che altrimenti sia nel dritto fiscale, il quale non sopprime l'istituto delle difese ed eccezioni in contradittorio, ma soltanto lo regola con norme particolari. La pratica intende sotto il nome di rettifica soltanto il dritto del fisco di eccepire la dichiarazione del contribuente, e per dippiù la intende limitata al solo campo di talune tra le imposte dirette, e ciò perchè solo nei rispettivi regolamenti trova la " casella " della rettifica. Quanto alla dottrina, avviene ciò che purtroppo è da lamentarsi in tutto il campo giuridico: dritto e azione non si concepiscono se non per i tribunali e la cattedra, e fuori del foro e della scuola è molto se si veda il così detto dritto volgare o economico come lo ha definito la Cassazione romana. Il dritto di difesa importa che vicendevolmente il fisco può impugnare la dichiarazione del contribuente che ritiene lesiva del suo interesse giuridico, e viceversa il contribuente può impugnare quella del fisco. E poichè la tradizione conosce come rettifica il dritto del fisco, non guasta che così sia concepito anche quello del contribuente. Tanto l'uno che l'altro dei due avversarii in sede di accertamento possono in contraditorio e reciprocamente far valere in via breve le rispettive ragioni per venire all'accordo che elimini i motivi di contestazione. Siamo per l'appunto nella ipotesi della rettifica, e non si tratta che dell'esercizio " non formale " del dritto di difesa: perchè non è formale — e solamente per questo — la dottrina non lo vede: eppure è sostanzialmente la parte più interessante di tutto il procedimento, costante in tutte le materie, e il cui contenuto giuridico sta nel portare con l'accordo la certezza dei rapporti di obbligazione.

Quando all'accordo non si perviene, allora comincia la parte formale della rettifica. Il principio generale e fondamentale per tutte le materie è la inviolabilità della dichiarazione: l'avversario non può altrimenti impugnarla che per atto formale. Poi vengono le diversità dei modi nelle singole materie.

Nelle imposte dirette l'agente può intimare la sua rettifica al contribuente, e poichè questa è una dichiarazione fiscale in risposta alla dichiarazione non accettata del contribuente, deve perciò avere i requisiti intrinseci ed estrin-

seci della dichiarazione d'ufficio. Per molto tempo non si è assegnato un termine all'esercizio di tale dritto, poi sull'indirizzo della dottrina prevalente (1) si è assegnato il termine fino all'epoca della iscrizione " di dritto „ a ruolo. La dichiarazione di parte, infatti, per la sua inviolabilità produce i suoi effetti fino a quando non sia risoluta la controversia tra le due dichiarazioni. Spetta al contribuente di sollevare la controversia entro venti giorni, tanto nel caso di rettifica che di dichiarazione originaria del fisco: ed è questa la sua posizione d'inferiorità per il privilegio del fisco. Una volta sollevata, e sino a quando la controversia non sia risoluta, la dichiarazione di parte non è sostituita: e produce i suoi effetti, tra cui la iscrizione nel ruolo in formazione. Trattandosi di dichiarazione originaria d'ufficio, è essa che produce i suoi effetti in pendenza della controversia, mentre questa procede per impugnativa del contribuente. Si verifica cioè l'applicazione dell'istituto già studiato dell'imponibile provvisorio.

Analoga è la situazione nel campo delle altre imposte, salvo i maggiori o minori privilegi del fisco, che a suo luogo riscontreremo.

Infine anche la propria dichiarazione si può rettificare per correggere gli errori a proprio danno sia dall'una che dall'altra parte: soltanto vi sono, oltre ai consueti privilegi del fisco, anche dei limiti vicendevoli e li troveremo a luogo e momento opportuno. — Qui limitandoci ai principii torna propizio constatare come la portata del dritto fiscale si presenti all'interprete in una sfera degna del campo giuridico, allorchè si prescinde dagli angusti limiti di una materia particolare o — peggio ancora — di una legge isolata, per assurgere alla sintesi del pensiero legislativo nella materia generale.

Considerando la tariffa come semplice strumento di liquidazione (2), i suoi elementi costitutivi nelle imposte di quotità sono la voce e il tasso. La voce indica l'imponibile nei suoi elementi di qualità e — occorrendo — quantità.

---

(1) De Santis, *Imposta sui fabbricati*, Un. tip. ed. tor., 1915.

(2) Per gli altri suoi aspetti vedi *Cause*.

In materia di consumi per l'appunto è indicata la qualità (commerciale od economica) e la quantità-tipo, cioè un'unità di volume, peso, numero. In materia di imposte sugli affari è indicata la qualità (giuridica) del negozio, dell'atto, del trasferimento, quella dei beni che si trasferiscono, dei rapporti che si costituiscono o dell'affare che si conchiude: non vi è quantità perchè l'imponibile è tassato per valore.

Il tasso è la somma di imposta dovuta per ogni quantità-tipo nella prima figura; per ogni valore-tipo nella seconda. Il valore-tipo nelle imposte proporzionali è quello di 100 lire; ogni centinaio o frazione è gravato in misura costante con aliquota unica: nelle imposte progressive va gradatamente salendo sia il valore-tipo e sia l'aliquota che lo colpisce. Si sono ideati a questo riguardo dei tipi molto complicati che non sempre hanno la vera ragione di essere e che perciò tralasciamo di specificare: essi sono causa di far accrescere la tendenza alla moltiplicazione del lavoro per scopi che spesso si possono raggiungere anche senza di questo grave inconveniente.

Non essendo possibile nella tariffa doganale, per la molteplicità delle voci, seguire nella loro denominazione la esatta nomenclatura commerciale, e dovendo raggrupparle con criterii fiscali, è istituito il repertorio, il quale alfabeticamente segue la nomenclatura commerciale e rimanda alla voce di tariffa. Esso però anche più della tariffa ha funzioni di ben altra importanza già esaminate. Analoga funzione tecnica per l'accertamento hanno i registri sussidiarii del catasto, al quale servono come di repertorio: essi insieme coi ruoli sono la base per la ripartizione del contingente.

Quando per mezzo di codesti strumenti e in base alla dichiarazione d'imponibile il fisco liquida l'obbligazione di imposta, compie un atto meramente interno e contabile, il quale diventa giuridico solo quando è portato a legale conoscenza del debitore. È l'atto di notifica dell'accertamento che rende liquida l'obbligazione d'imposta, ed esigibile a scadenza: è desso che giuridicamente costituisce l'atto di liquidazione e chiude il processo di accertamento. Tale è il ruolo nelle imposte dirette. È sembrato troppo grave specialmente in mano di appaltatori il principio che basti

il ruolo a mettere in mora il contribuente, mentre avviene spesso che vi è sproporzione tra il principio e la realtà della vita, e perciò si è al ruolo fatta seguire la cartella esattoriale. Ciò non toglie che il ruolo è atto di liquidazione e come tale è atto di accertamento: vi sono casi frequenti in cui esso costituisce l'*unico* atto di accertamento: è così nel reparto di contingente ed è così spesso anche in casi di quotità. La commissione centrale è arrivata fino a dire che non esistendo l'iscrizione a ruolo non esiste nemmeno accertamento di reddito (1), ed è andata certamente al di là del vero, ma resta vero che il ruolo è un atto essenziale alla esigibilità dell'obbligazione per imposta diretta, salvi i casi di ritenuta diretta. Occorre notare che vi è la iscrizione (a ruolo) di dritto e di fatto: le questioni giuridiche, specialmente per la prescrizione, si risolvono con riguardo alla iscrizione di dritto. Si devono iscrivere nel ruolo in formazione prossima immediata i redditi definitivi non solo, ma anche i provvisorii, che sono: *a)* quelli dichiarati dal contribuente, quando il fisco li abbia rettificati e il contribuente abbia impugnato senza che la controversia si sia ancora decisa in uno dei suoi stadii di giurisdizione amministrativa — *b)* quelli dichiarati dal fisco, quando il contribuente abbia impugnato la dichiarazione ma non sia ancora intervenuta una decisione come sopra — *c)* quelli risultanti da una decisione come sopra, impugnata nei gradi ulteriori di giurisdizione. — Occorre ancora di notare che alla liquidazione non basta la iscrizione a ruolo, bensì si richiede inoltre la pubblicazione di questo. — Non hanno alcun valore giuridico nè l'approvazione del ruolo nè il decreto di esecutorietà: sono forme vane e sopravvivenze storiche valide soltanto a creare molto lavoro improduttivo.

In tutte le altre imposte l'atto di liquidazione consiste in un avviso di varie denominazioni e forme, il cui contenuto costante e giuridico è la comunicazione al contribuente della somma del suo debito nei modi varii stabiliti dalle singole leggi. La iscrizione nel registro delle formalità (im-

---

(1) Decisione 23 nov. 1908, n° 24827, " Imp. dir. ", 1909, 31.

posta di registro), nei campioni e simili registri di amministrazione, che pure hanno la loro grande importanza, non è da sola atto di liquidazione, come non lo è la iscrizione a ruolo. Si è per l'imposta di manomorta creato uno stato generale, che è una vana forma, identica a quella dell'approvazione ed esecutorietà del ruolo, e anche peggio.

Effetto della liquidazione è la determinazione dell'obbligazione di imposta. Nel caso di obbligazione continuativa, a cui corrisponde l'accertamento periodico, l'effetto cessa con la fine del periodo e l'azione risorge per il periodo nuovo, però questo fenomeno non è assoluto ma relativo, perchè la legge fissa il periodo al fine che o il fisco o il contribuente possano adeguare il tributo alle oscillazioni naturali della ricchezza, onde, se nessuno dei due agisce per la mutazione, resta in vita l'obbligazione quale è, senza che sorga la nuova azione di accertamento; il silenzio del contribuente è dalla legge inteso come conferma della dichiarazione già fatta, e la pratica parla di conferma col silenzio.

35. — Nel dritto privato è radicato a remota tradizione il principio che per escutere il debitore deve il creditore munirsi del titolo esecutivo e perciò in mancanza di atto pubblico o assimilato, provvisto dalla legge della virtù esecutiva, deve provvedersi di sentenza di condanna: di fronte a questo storico concetto ha preso il nome di procedura privilegiata quella consentita al fisco di ingiungere al debitore il pagamento e poi escuterlo nei suoi beni patrimoniali senza bisogno di condannatorio. Si dice che la ragione del sistema tradizionale di dritto privato è la garanzia del debitore, ma in realtà, se questo era vero nel dritto romano antico e poi nel barbarico medievale e forse anche nel successivo, vi è piuttosto da dubitare oggi che il sistema si risolva in un aggravio del debitore, la cui opposizione non sospende la virtù esecutoria del titolo, e serva meglio la mala fede che la buona fede. È noto d'altronde il movimento già incominciato nel mondo scientifico per una revisione dell'antiquato sistema giuridico privato sulla base appunto della intimazione al debitore di un atto che lo inviti al pagamento. È questo ultimo per l'appunto

il sistema del dritto fiscale. L'atto col quale il fisco intima il pagamento al debitore è l'ingiunzione o — per le imposte dirette — l'avviso di morosità: salvo la diversità di nomi e di forma, i due atti nella sostanza sono identici (1). Differiscono nella efficacia legale. L'avviso di morosità, come un ordinario precetto, diventa esecutorio dopo cinque giorni; l'ingiunzione dopo trenta e in certi casi dopo quindici: della quale diversità è difficile rendersi ragione, e probabilmente essa è meramente storica (2). L'avviso di morosità non è atto di esecuzione, essendo detto nella legislazione delle imposte dirette che il procedimento esecutivo si inizia col pignoramento: l'ingiunzione è invece, per esplicita dichiarazione legislativa (art. 134 l. registro), il primo atto coattivo. In questa differenza si intrecciano motivi storici con motivi giuridici. Si può spiegare perchè nelle imposte dirette l'esecuzione si intende iniziata col pignoramento. Difatti l'esattore non ha dritto ai compensi (a titolo di spese) dal contribuente se non per gli atti di esecuzione, e conveniva perciò restringere la portata del senso giuridico; inoltre egli per legittimare la inesigibilità delle quote deve dimostrare di aver iniziato l'esecuzione entro certo termine, ed anche qui conveniva la stessa restrizione a beneficio del contribuente. D'altra parte questa restrizione collima perfettamente col tradizionale identico concetto di dritto privato in ordine al precetto. Partendo da questo concetto si sarebbe dovuto dire lo stesso anche dell'ingiunzione, invece il dritto fiscale dice che essa è il primo atto esecutivo, e quando si guardi alla sostanza naturale dei fenomeni giuridici e non alla mera tradizione, non sembra dubbio che questo concetto sia razionalmente più esatto di quello di dritto comune, tanto più che all'ingiunzione, e così pure all'avviso di morosità, precede l'avviso di liquidazione.

---

(1) Non si capisce perciò la ragione per cui l'ingiunzione debba essere approvata amministrativamente e debba essere resa esecutoria dal Pretore, mentre l'avviso di morosità dell'Esattore non è sottoposto a queste varie forme.

(2) Data questa diversità, non pare ragionevole la massima di giurisprudenza che in materia fiscale non è applicabile il principio della riducibilità del termine accolto nel dritto privato.

Importa di notare che avviso di morosità e ingiunzione non sono soltanto atti formali di mera procedura, sono anche atti di dritto materiale dichiaranti la volontà del creditore di esercitare il suo dritto, e come tali hanno vita ed efficacia che la perenzione non riesce a distruggere: anche se si perime la procedura, l'atto rimane in vita con l'efficacia di interrompere la prescrizione. Ciò che si perime è la notificazione, che è l'atto procedurale, e basta rinnovarla perchè il titolo riprenda efficacia anche come atto di procedura (1). Essi però, se non hanno bisogno del titolo esecutorio, presuppongono il titolo, cioè l'esistenza del credito legalmente liquidato in contradittorio del debitore: e spetta al fisco in caso di impugnativa dare la prova necessaria a legittimare la sua azione esecutiva. La questione, siccome è fondata ai più alti principii di dritto, e non a disposizioni espresse, ha dato luogo a dubbii nella pratica. È sembrato al fisco di poter sostenere che spettasse al debitore di provare la illegittimità, ritenendo che la legittimità si presume: ma non pose mente che si tratta di una presunzione d'ordine generale comune a tutti gli atti che hanno la veste estrinseca della giuridicità e che perciò non è capace di invertire l'onere della prova, onde resta al fisco creditore l'onere di provare l'esistenza del suo credito (2). Ne deriva come conseguenza che la eccezione di inesistenza non può essere vinta dalla eccezione privilegiata del *solve et repete*, nel senso che chi eccepisce la pura e semplice inesistenza di credito non può essere obbligato a pagare e ripetere, ma ha il dritto di esigere prima del pagamento che l'esistenza sia provata.

D'altronde l'eccezione di inesistenza solleva soltanto un incidente di prova e non può equipararsi all'opposizione. Questa invece non sospende l'esecuzione mobiliare. Il principio, che nel dritto privato si fonda sulla esistenza del titolo esecutivo, nel dritto fiscale trova il suo fondamento nella regola del *solve et repete*: ne deriva che nei casi di supplemento, in cui la regola non funziona, il principio non è più applicabile.

---

(1) Cass. Roma, 22 giugno 1912 („ Imp. dir. „, p. 359).

(2) Cass. Roma, 22 dic. 1914 - Gnocchi („ Giur. It. „, 1915, 138).

Alla notificazione dell'atto ingiuntivo come alla ulteriore procedura non occorre l'opera degli ufficiali giudiziarii: l'esattore si avvale dei suoi messi autorizzati, e così gli appaltatori; gli altri ufficii, in quanto siano provveduti di analoghi ufficiali proprii, si servono di questi, altrimenti si avvalgono di quelli giudiziali. Nulla di speciale presenta il pignoramento: quanto alla vendita mobiliare, essa segue con l'assistenza dell'autorità comunale e senza bisogno di autorizzazione giudiziale, procedendosi all'asta con termini proprii e formalità determinate.

Per la vendita immobiliare è condizione di legittimità che prima di essa sia sperimentata quella mobiliare, ed essendo ciò costituito nell'interesse del debitore, ne consegue che la inosservanza dell'obbligo non si risolve nella nullità di una vendita già compiuta, bensì nella responsabilità per danni verso del debitore (1). Non occorre nè precetto nè nuovo atto ingiuntivo, bastando quello già notificato per l'inizio del procedimento, salvo a rinnovarne la notificazione nel caso che questa fosse perenta (2) e provvedere alla pubblicità ipotecaria nell'interesse generale dei creditori mediante la trascrizione dell'avviso d'asta, la quale produce per il debitore e per i terzi lo stesso effetto della trascrizione del precetto immobiliare di dritto comune. L'avviso è unico per i tre esperimenti, dei quali indica le date, mentre contiene gli altri elementi necessarii a identificare il debitore e gli immobili. Sono stabiliti dalla legge i termini e le formalità ed è attribuito al fisco il dritto di avere conoscenza di questi atti, come di quelli della procedura mobiliare, non solo al fine generale della sua responsabilità per le quote inesigibili, ma anche per la potestà sua di vietare il terzo incanto immobiliare. Ai creditori ipotecarii spetta il dritto della conoscenza individuale dell'espropriazione mediante notifica dell'avviso al domicilio indicato nel libro ipotecario. L'asta si fa in pretura ad offerta di prezzo sulla base del minimo legale (art. 663 procedura civile), salvo in caso di vacanza i ribassi da au-

---

(1) Cass. Roma, 31 marzo 1903 - Astingo, Jaccarino, ecc.

(2) Cass. Roma, 22 giugno 1912 (" Imp. dir. ", p. 359).

torizzarsi dal Pretore. L'aggiudicazione è definitiva: la specialità consiste in ciò che l'offerta deve essere garantita con un deposito e che il prezzo di deliberamento deve essere versato entro breve termine prestabilito, con la sanzione che non effettuandosi il versamento l'aggiudicazione si ha come non avvenuta e l'aggiudicatario non acquista nessun dritto, anzi acquista la responsabilità delle spese e del rischio per la nuova vendita, giacchè per la inefficacia di quella già sperimentata l'immobile resta in proprietà del debitore. Non è — come nel procedimento di dritto comune — il deliberatario che paga l'espropriante e i creditori utilmente collocati: sul prezzo si preleva dal Pretore il credito d'imposta per pagarlo all'esattore quando il credito sia privilegiato, e il dippiù si versa alla Cassa dei depositi per l'esperimento del giudizio dei gradi ovvero per l'esercizio dei proprii dritti da parte di chi può vantarne. Se non vi sono creditori comparsi nel procedimento, il supero dell'aggiudicazione si versa all'espropriato. Non essendo privilegiato il credito esattoriale, il prezzo si deposita tutto per il giudizio dei gradi. Non vi è luogo a distribuzione di prezzo in caso di devoluzione, perchè il Demanio paga il meno tra il credito dell'esattore e il terzo del prezzo d'asta. La vendita immobiliare, che procede sotto la presidenza del Pretore ma senza bisogno di sua autorizzazione, richiede questa formalità quando si tratta del terzo incanto.

Essa ammette il riscatto — verso rimborso di prezzo, spese e interessi — a favore dell'espropriato, di chi avendo un dritto reale non ha potuto tuttavia avere conoscenza legale dell'espropriazione senza che abbia ragioni da far valere per rivendicazione o rivalsa di danno, a favore dei creditori ipotecarii opponenti in caso di devoluzione, ed a favore di tutti (debitore, direttario, creditore ipotecario) in caso di riduzione del prezzo di base d'asta.

Ai terzi che vantano dritti reali sulle cose sottoposte ad esecuzione mobiliare o immobiliare è riservata impregiudicata la facoltà di farli valere, prima della vendita, innanzi al Pretore che dirige il procedimento, nelle ordinarie forme contenziose. I creditori invece non possono ostacolare l'esecuzione privilegiata, anzi ove l'abbiano per proprio conto iniziata sono surrogati di dritto dall'esattore

dietro la intimazione di paga o rilascio, a meno che preferiscano di pagarlo (entro 5 giorni, che è il termine normale dei precetti).

La procedura di cui si è fin qui discorso è propria delle imposte dirette erariali e di quelle proprie degli Enti locali conosciute con la denominazione di tasse e contribuzioni dirette. Nella parte relativa alla esecuzione mobiliare si estende anche alle altre imposte ed entrate che ammettono esecuzione privilegiata, ma non anche per la parte immobiliare. Questa è regolata diversamente. La notificazione del titolo esecutivo non si richiede, ma occorre il precetto da trascriversi ed il giudizio si svolge innanzi al Tribunale, previa nomina di sequestratario che provvede alla gestione. L'opposizione non sospende, ma è data facoltà all'autorità giudiziaria, anche nella esecuzione mobiliare, di sospenderla. La vendita richiede l'autorizzazione, e l'offerta di prezzo, che è il sistema normale, non porta obbligo di restare aggiudicatario, bensì porta alle riduzioni successive. C'è la surroga di dritto, quantunque non vi sia motivo di negligenza. Il compratore paga all'Ente entro venti giorni la parte di prezzo corrispondente al credito e spese senza attendere la graduazione, ma resta ai creditori di promuovere la graduazione e l'Ente restituisce a chi di ragione ciò per cui non è utilmente collocato. Contro l'aggiudicatario inadempiente si procede coi mezzi ordinarii.

Non è applicabile la procedura privilegiata contro i terzi debitori o possessori. Non è nemmeno applicabile alla riscossione coattiva:

a) dei crediti di gratuito patrocinio, non ostante che siano costituiti di tasse di registro, bollo e simili;

b) dei crediti di multe e spese penali di dritto comune e di dritto amministrativo, dipendenti da sentenze (1);

c) dei crediti di multe daziarie o doganali e relative spese, dipendenti da sentenze, notando che in tali crediti

(1) Si comincia però ad applicare ora il principio della riscossione privilegiata esattoriale per le multe applicate dall'autorità amministrativa con poteri giurisdizionali e relative spese.

si comprende anche una parte che è esclusivamente imposta.

Sembra che si sia partiti dal concetto che, essendovi la sentenza, si dovesse metterla in esecuzione, quasi che non si potesse in base alla sentenza procedere per ingiunzione o per altro mezzo privilegiato. E si può anche credere che si sia ritenuto essere il privilegio non estensibile per la sua odiosità di principio: si nota difatti un certo indirizzo della legge e della pratica di restringere generalmente l'esercizio. Così l'esattore, scorsi i cinque anni dall'appalto, non può per i suoi crediti residuali avvalersi del privilegio di procedura. Senonchè un esame dell'istituto non limitato all'ideologia giuridica astratta convince che l'utilità del privilegio non è solo del fisco, bensì anche del privato per l'economia di spesa e di tempo non disgiunta dalla garanzia di sufficiente tutela giuridica del dritto e della libertà privata. Questo ha ben rilevato la giurisprudenza, quando si è trovata di fronte alla questione concreta se la procedura privilegiata sia obbligatoria o facoltativa. Essa ha risposto che è facoltativa, salvo il rispetto del principio che " *electa una via non datur recursus ad alteram* ", ma ha soggiunto che la facoltà di elezione non deve pregiudicare l'interesse del contribuente, il quale ha dritto di non essere gravato di spese maggiori di quelle che avrebbe sopportate con la privilegiata e può quindi domandare la rivalsa dell'onere maggiore (1).

Onde è desiderabile che la materia sia riveduta dal legislatore con concetti più larghi e con indirizzo di unificazione.

Nella materia delle imposte dirette Stato, Provincia, Comune usano la procedura privilegiata esattoriale per la riscossione dei loro crediti sulla cauzione e sugli altri beni dei loro appaltatori, restando al Prefetto la potestà di autorizzare l'espropriazione della cauzione: non si ammette riscatto dei beni venduti. Quanto a crediti verso i proprii

---

(1) Cass. Roma, 25 maggio 1899 - Panosetti, Comune Cuvio (" Corte Supr. ", I, 191); 13 maggio 1903 - Pertinacca, Esatt. di Capriati (" Imp. dir. ", 258).

agenti, il fisco non può averne che o per causa di responsabilità contabile o di responsabilità penale, da accertarsi non altrimenti che per pronunzia del Magistrato contabile o penale: questa pronunzia si mette in esecuzione coi mezzi ordinarii. Ed infine negli appalti daziarii i Comuni riscuotono i loro crediti verso l'appaltatore con la procedura ingiunzionale sulla cauzione e sui beni. — La convenienza di riforme e di unificazione è qui anche più evidente che nella figura precedente.

§ 2.

Contenzioso.

Sommario. — 36. Tutela giuridica. Prescrizione e decadenza. L'errore come causa di controversia. Le controversie di gestione. — 37. Il ricorso. Posizione del fisco nelle controversie. Ricorso del contribuente. Ricorso amministrativo e giurisdizionale. Oblazione. Ricorso giudiziario: *solve et repete.* Ricorso contro la propria dichiarazione. — 38. Competenze speciali per le imposte dirette e indirette. Contenzioso penale. — 39. Il giudizio di estimazione e la competenza giudiziaria. — 40. Decisione e giudicato.

36. — Le azioni di accertamento e di pagamento, che competono al fisco, le azioni di opposizione, sgravio o rimborso, che competono al contribuente, sono soggette a prescrizione e decadenza secondo le disposizioni positive per ogni materia. Nel silenzio di una tra le varie leggi non è questione di massima, bensì di interpretazione, decidere se sia da applicarsi il dritto comune o quello fiscale di analogia. È principio invece che la prescrizione — e così la decadenza — essendo non già domanda, bensì eccezione, può proporsi in qualunque stadio della controversia, e perciò si può proporre per la prima volta innanzi all'autorità giudiziaria senza che osti il fatto di non averla proposta nel ricorso amministrativo e nel ricorso alle Commissioni giurisdizionali (1). La questione e la sua decisione sono interessanti per il lume che ne deriva in ordine all'altra que-

---

(1) Cass. Roma, Sez. Un., 9 genn. 1915 - Taiani („ Giur. It. „, 106).

stione, piuttosto oscura nella pratica e nella dottrina, della unità di domanda e di giudizio: resta qui acclarato che dallo stadio amministrativo all'ultima decisione giudiziaria, passando pure attraverso alle Commissioni giurisdizionali, la domanda e il giudizio è uno.

Nelle imposte dirette l'azione di accertamento è soggetta alla prescrizione triennale, nel senso che il dritto competente al fisco della iscrizione a ruolo dei redditi sfuggiti all'accertamento è limitato all'anno in corso e ai due precedenti. Trovandosi la regola enunciata soltanto nella legislazione per l'imposta mobiliare e per quella sui fabbricati, la questione sorta per l'imposta fondiaria è stata decisa nel senso che in mancanza di disposizione speciale si applica il dritto comune, e perciò è soggetto a prescrizione quinquennale il dritto di iscrivere nei ruoli suppletivi i redditi prediali sfuggiti (1). Questa massima ci sembra censurabile. Il limite dell'iscrizione agli ultimi tre anni fu voluto perchè, trattandosi di obbligazione continuativa annuale, non fosse il contribuente soverchiamente gravato da un maggiore cumulo di annualità, il quale maggiore cumulo era per l'appunto di cinque anni secondo il dritto comune: il principio di identità di ragione sta dunque contro la decisione. E contro sta pure il principio di analogia, e nella specie di analogia fiscale, essendo regola di dritto che quando una questione non si possa decidere con una precisa disposizione di legge, si deve aver riguardo alle disposizioni che regolano i casi simili o le materie analoghe. È di chiara evidenza la analogia tra la materia dell' imposta diretta sui redditi delle terre e quella sui redditi dei fabbricati e della ricchezza mobile, analogia non soltanto di natura dottrinale ed economica ma anche legale, essendo dalla legge implicitamente riconosciuta e proclamata per due fatti: *a)* la unità della legge di riscossione, *b)* la unità del regime dei ricorsi contro il ruolo, ultimo atto di accertamento (2).

---

(1) Parere del Cons. di Stato, 3 maggio 1900; Cassazione Roma, 21 marzo 1906 - Guarino.

(2) Legge 1° giugno 1888, 5448. Si ha in questa criticata decisione la prova dell'indirizzo della dottrina e giurisprudenza di considerare separate le materie pel solo fatto materiale della separazione dei testi di legge.

Il fisco, oltre al dritto delle lustrazioni, ha anche quello delle verifiche straordinarie e continue, epperò non può invocare impedimenti nè di fatto nè di dritto per la materia dell'imposta fondiaria.

Nelle medesime imposte l'azione del fisco per rettificare la dichiarazione del contribuente è soggetta a decadenza. Torna qui la questione della iscrizione di dritto a ruolo dell'imponibile provvisorio: il termine utile per la rettifica si chiude con l'anno della iscrizione di dritto.

Nelle medesime imposte l'azione di pagamento delle quote iscritte in un ruolo, trattandosi di annualità, in mancanza di disposizione del dritto fiscale, è soggetta alla prescrizione comune quinquennale.

Quid delle sopratasse nella stessa materia? La legge tace. Per quelle che vanno in aumento di tassa, l'azione di accertamento e quella di pagamento sóno soggette alla prescrizione relativa alla quota di imposta alla quale si riferiscono. Qui influisce il carattere di accessorio giuridico, che prevale. Per quelle autonome, se fosse vera la pretesa natura di obbligazione civile, la prescrizione sarebbe trentennale; ed è quello appunto che la prassi pretende. Invece qui si afferma l'influenza della loro natura penale: l'accertamento del reato e la condanna, o la pena, sono soggette alla prescrizione del dritto " penale „ comune, che tra altro è rilevabile d'ufficio.

Nelle imposte di registro e successione le principali prescrizioni delle azioni del fisco sono:

1° Si prescrive in venti anni la tassa degli atti soggetti a registrazione e non presentati, con decorrenza, quando si tratti di atti privati, dal giorno in cui acquistano data certa secondo il dritto comune. Ma anche dopo i venti anni l'azione risorge quando dell'atto si voglia fare uso, essendo stabilita la inefficacia civile — in sostituzione della nullità — degli atti non registrati. Per analogia la prescrizione ventennale si può applicare alle tasse dei trasferimenti senza atto. La disposizione abbraccia ad un tempo l'azione di accertamento e quella di pagamento, giacchè senza di questo non può aver luogo la formalità.

2° Se l'affare o trasferimento è vincolato a condizione sospensiva, la tassa si prescrive in un anno decorrente dal

giorno in cui fu denunziato l'avveramento. Deve per altro ritenersi che l'obbligo di denunziare questo non possa durare oltre i venti anni.

3° Per le successioni non denunziate l'azione del fisco per l'accertamento e il pagamento si prescrive in dieci anni dalla notizia legale, secondo il dritto comune, della morte.

4° Per le successioni denunziate l'azione di pagamento si prescrive in tre anni dalla denunzia.

5° Per i cespiti omessi nella denunzia l'azione di accertamento e pagamento si prescrive in tre anni dalla denunzia.

6° Tanto per le tasse di registro che per quelle di successione l'azione di accertamento suppletivo (anche se l'errore si è commesso nel pagamento principale, notando però che questo è atto interruttivo) si prescrive in due anni dalla registrazione o dalla denunzia: e la disposizione comprende anche il relativo pagamento.

7° Quanto alle pene pecuniarie:

a) l'accertamento e riscossione di quelle stabilite in aumento di una tassa si prescrivono insieme con questa. Però dopo i venti anni per la registrazione, dopo cinque anni per le successioni, restando dovute le tasse, si estinguono le penalità;

b) le altre pene pecuniarie si prescrivono nel termine di quattro anni dalla (testuale nella legge) commessa contravvenzione, cioè dal fatto penale.

Nella materia delle imposte sui consumi, essendo nei casi normali contemporaneo l'accertamento e il pagamento, corrono per il resto le seguenti regole:

1° Per il supplemento la prescrizione è biennale. Però trattandosi di accertamento contabile (imposte di produzione) è quinquennale, e decorre dal giorno dell'accertamento: la disposizione risulta eccessiva, considerato che non vi è un termine per questo accertamento. Si può spiegare col fatto che essa corrisponde ad una maggiore tutela del fisco in corrispettivo delle agevolazioni (deposito e simili) concesse al fabbricante.

2° Per le evasioni mediante contravvenzione l'azione penale si prescrive in un anno: quella per l'imposta in due o cinque.

3° Per le evasioni fraudolente (contrabbando e delitti innominati) si applica la prescrizione di dritto penale comune, nella quale rimane assorbita — nel silenzio della legge fiscale — quella per l'imposta.

Nei riguardi del contribuente le regole sono:

1° Nelle imposte dirette:

a) l'azione di opposizione alla dichiarazione o alla rettifica d'ufficio, in sede di accertamento e innanzi alle Commissioni giurisdizionali, è soggetta a decadenza in un termine ordinario di venti giorni dalla notifica dell'avviso fiscale. Ciò è vero anche per la fondiaria, salvo le differenze di termini, procedura e competenza speciale;

b) anche a decadenza è soggetta l'azione di sgravio per revisione e cessazione totale o parziale, ma è una decadenza relativa, nel senso che, non proposta l'azione nel termine, essa ha effetto dal giorno della proposizione o, secondo i casi, da altro termine successivo;

c) l'azione contro il ruolo, che è consentita quando sia mancato il precedente contradittorio nella procedura di accertamento, o nel ruolo sia occorso un errore del fisco a danno del contribuente, è anch'essa soggetta a decadenza relativa, nel senso che, scorso il termine nei riguardi del ruolo di un anno, risorge l'azione contro il ruolo successivo.

2° Nelle tasse di registro e successione si prescrive in due anni dal pagamento l'azione per ripetere l'indebito, restando nell'azione contro il pagamento assorbita quella contro l'accertamento. Identico è il regime nelle imposte sui consumi, salvo che per le imposte di produzione ad accertamento contabile la prescrizione è quinquennale.

La profonda differenza che corre tra il regime per le imposte dirette e quello per le altre sta nello speciale ordinamento delle prime a sistema di ruolo, il quale a sua volta trae origine dal carattere continuativo delle obbligazioni che ad esse corrispondono.

La notifica di atti d'accertamento o pagamento da parte del fisco interrompe la prescrizione a suo danno in tutte le imposte: inoltre la interrompe anche a favore del contribuente in quelle imposte in cui la sua azione non è soggetta a decadenza. In queste ultime la domanda del

contribuente, anche se amministrativa (1), interrompe la prescrizione per lui e per il fisco. Ciò che è conforme ai principii trattandosi di azioni vicendevoli e diverse per una obbligazione unica tra gli stessi soggetti. Proposto giudizio anche innanzi alle giurisdizioni speciali, la prescrizione rimane sospesa. Ne deriva la conseguenza che, se il giudizio si perime, non per questo manca l'effetto sospensivo, che si è prodotto giorno per giorno fino al momento della perenzione. È vero che, per dritto comune, si ha come non interrotta la prescrizione se la domanda è perenta, ma intanto dal giorno della domanda fino a quello della perenzione la prescrizione è rimasta sospesa: e questo effetto che si è già verificato non è tolto dalla legge e non può esser tolto per la limpida massima che *quod factum est infectum fieri nequit* (2). Anche gli atti non giurisdizionali hanno effetto interruttivo: così il contratto di abbonamento, per sè e per le scadenze convenute, è atto di interruzione nelle imposte che lo ammettono, restando al rapporto di credito la sua natura imposizionale.

L'errore nell'accertamento o nel pagamento è causa di controversia, da qualunque delle due parti sia commesso, e tanto se a danno dell'avversario quanto se a danno proprio: purchè in quest'ultimo caso si tratti di errore correggibile, cioè di cui l'ordinamento giuridico ammette la correggibilità.

L'errore di dritto nella materia fiscale ha una più larga sfera che nel dritto privato, perchè, astraendo dal campo penale dove vige per l'una e l'altra materia il principio che non si ammette l'ignoranza della legge, nel dippiù non è possibile distinguere nella materia fiscale, come si fa nella privata, tra colui che " certat de lucro captando " e colui che " certat de damno vitando *o* suo persequendo ", giacchè nè fisco nè contribuente perseguono un lucro. L'errore di fatto non differisce da quello di

---

(1) La presentazione in doppio non è essenziale: ha lo scopo di accertare la data, la quale può risultare *aliunde*.

(2) Perciò crediamo che a torto l'illustre Giorgi abbia criticata la giurisprudenza che ammette l'effetto sospensivo sino alla perenzione.

dritto comune, però riceve in pratica dalla legislazione per necessità di sviluppo analitico una costruzione che riesce interessante anche per le teorie di dritto comune. La tecnica ha identificato la figura specifica dell'errore materiale, come una delle categorie dell'errore di fatto, la quale comprende tutti quegli errori che possono aver luogo nel ruolo di qualunque imposta diretta, in quanto la iscrizione a ruolo presenti differenze rispetto al risultato degli atti d'accertamento o rifletta errori catastali, e che sono disciplinati dall'istituto del ricorso contro i ruoli, complemento del preesistente istituto del ricorso contro gli atti d'accertamento. Non è da credere che con ciò sia esaurita la sfera delle provvidenze di tutela giuridica contro gli errori nel ruolo. In esso può verificarsi anche il caso di errore di dritto, quale per esempio è la iscrizione di partita non preceduta da atti validi di accertamento.

La tecnica ha identificato pure l'errore di estimazione. In generale chiunque fa una dichiarazione di imponibile, fisco o contribuente, è giudice del proprio interesse e della propria convenienza per ciò che riguarda il campo dell'apprezzamento subiettivo. Vi sono i casi in cui l'errore di dritto o di fatto a danno proprio o dell'avversario si può provare coi mezzi della legge comune o speciale: sono i casi di apprezzamento giuridico o obiettivo. Trattandosi di estimazione, cioè valutazione discrezionale rimessa per la sua discrezionalità all'apprezzamento subiettivo, un errore in questo apprezzamento non è suscettibile di prova, e ne consegue che chi commette codesto errore a proprio danno, non ne può pretendere la correzione: così nella legge di registro il contribuente, e di conseguenza anche il fisco, non sono ammessi a domandare la stima contro la propria dichiarazione di valore. E lo stesso principio, per espressa o tacita disposizione, vale nelle altre imposte. Come ognuno deve usare nel proprio interesse la diligenza, così deve usarla nell'apprezzamento rimesso alla sua discrezione, e sconta la conseguenza della propria negligenza sopportando le conseguenze dell'errore che avrebbe con la diligenza potuto evitare. Da tale principio discende che chi, nell'applicazione di una

marca nell'uso di un foglio bollato, erra a proprio danno, non può pretendere il rimborso a titolo di indebito, attesa la volontarietà del fatto (1).

Per nessuna altra specie di errore può eccepirsi la incorreggibilità di fronte al principio della correggibilità, che è uno dei cardini fondamentali della giustizia e del dritto. Caratteristico, ma non incorreggibile è l'errore di estensione nel catasto fondiario. Si suole dire in pratica fiscale che non è invocabile l'errore di estensione a danno di un possessore, quando è compensato da un inverso errore a vantaggio di un altro possessore. Il che non è esatto. Lasciando stare la casistica, che non è per questo lavoro, il caso tipico è quello che involge una controversia di possesso tra due privati, mentre il catasto corrisponde ai titoli. È naturale che allora il fisco, come terzo, non ha potestà di dichiarare e riconoscere l'errore, ed occorre invece che questo sia riconosciuto d'accordo tra i due possessori o in caso di discordia dal giudice competente: ma è naturale pure che, una volta così corretto l'errore di interesse privato, la risoluzione vale poi anche per correggere il catasto e gli altri atti fiscali.

L'errore a danno del contribuente porta di regola alla figura dell'indebito, quando l'imposta sia stata pagata. Ma vi sono figure proprie del dritto fiscale, onde conviene creare una distinzione particolare tra l'indebito originario e l'indebito sopraggiunto. La tecnica parla in quest'ultimo caso di rimborsi d'imposta regolarmente pagata in contrapposizione a quelli di imposta irregolarmente — indebitamente — pagata: ma in realtà si tratta di indebito nell'uno e nell'altro caso; però nel secondo caso l'indebito prende sostanza da causa sopraggiunta dopo del pagamento, o anche dell'accertamento. Ed è da ciò che si legittima la proposta distinzione. Sono figure della specie:

---

(1) È inetta invece la motivazione della pratica ufficiale, che cioè le tasse di bollo non si restituiscono, perchè la restituzione non è autorizzata, nè da legge, nè da regolamento. Ed è anche erronea, perchè, se l'errore è commesso dall'ufficio, la restituzione compete. Posto il principio della correggibilità, nella legge fiscale non si deve cercare l'autorizzazione, bensì il divieto.

1° In tutte le imposte, e in particolare in quelle sui consumi, l'indebito che deriva da causa di esenzione o agevolazione, quando per l'ordinamento positivo l'imposta prima si paga e poi si restituisce al verificarsi dell'adempimento di condizioni che legittimano l'esenzione.

2° In tutte le imposte l'indebito che deriva da una liquidazione definitiva che accerta un imponibile inferiore al provvisorio già tassato. C'è da rilevare che l'imponibile provvisorio è sempre infetto di dubbio giuridico, voluto cioè dalla legge stessa e perciò da essa riconosciuto: onde non si può accettare quella giurisprudenza che nega in certi casi di appalto la restituzione della tassa di registro per il solo motivo che fu "regolarmente„ percetta la tassa sull'imponibile provvisorio. Regolare fu la forma, non la sostanza, che la stessa legge riconosce capace di contenere l'errore.

3° Una figura sporadica è lo sfitto nell'imposta dei fabbricati. — La più caratteristica delle figure di indebito sopraggiunto ricorre nell'imposta di registro, ed è quello che deriva dall'annullamento giudiziario dei negozii formali: si ammette cioè che quando la nullità è originaria (vizio radicale), oggettiva (indipendente dalla volontà delle parti) ed è riconosciuta giudizialmente, si restituisce la tassa che era stata percetta. Ed in realtà questa era stata percetta regolarmente e non indebitamente. Occorre al riguardo notare che si tratta di annullamento per vizio giuridico dell'atto, il quale ha la sua esistenza giuridica fino a che il vizio non si faccia valere come causa d'annullamento. Altro sarebbe ed è il caso di nullità che non ha bisogno di riconoscimento giudiziale, perchè consiste in inesistenza giuridica. Un negozio nel quale manchi uno degli elementi essenziali della sostanza non è semplicemente annullabile, bensì giuridicamente inesistente e la tassa sopra di esso sarebbe indebitamente percetta, giacchè, se è vero che il fisco non è giudice della validità degli atti, è pur vero che qui non di validità si tratta, ma di inesistenza.

Anche nell'imposta di successione può ricorrere la figura dell'indebito sopraggiunto per le devoluzioni ereditarie: di riscontro le sopravvenienze ereditarie determinano nuove obbligazioni a favore del fisco.

Come conseguenza della teoria della prepositura (1), del principio di correggibilità dell'errore, e del privilegio del fisco di farsi e di fare ragione da sè, sia liquidando le proprie obbligazioni attive, sia correggendo l'errore commesso a danno del contribuente e liquidando gli sgravii e rimborsi, consegue che egli non ha altra responsabilità nei casi d'indebita percezione d'imposta, che di restituire l'indebito, come per dritto civile risponde un terzo di buona fede: se però egli arbitrariamente non riconosce e nega il suo obbligo di restituzione, allora la sua responsabilità si estende al danno. Ed è perciò che nei rimborsi tributarii non vi è luogo ad interessi, se non in caso di contestazione giudiziale, e allora decorrono dalla citazione non già perchè questa produca sostanzialmente un effetto di mora, bensì perchè lo produce formalmente, mentre la responsabilità prende sostanzialmente vigore dalla negativa del fisco.

In generale le controversie relative agli abbonamenti e appalti presentano la particolarità di controversie di dritto comune per quella parte di rapporti giuridici che appartiene alla materia contrattuale, indipendentemente dalle controversie di dritto fiscale. Presentano inoltre la particolarità delle controversie relative ai residui e rimanenze. Nelle imposte dirette sono residui i crediti iscritti a ruolo durante la gestione dell'appalto e non riscossi dall'esattore al termine di questo. L'esattore dovendo restituire i ruoli rimarrebbe senza titolo ed il fisco glielo fornisce, rilasciandogli un ruolo speciale, in base del quale l'esattore continua la sua gestione di stralcio: i privilegi di garanzia restano inalterati: quelli di procedura (ingiunzionale) cessano dopo un termine stabilito (2). Nella materia daziaria, mancando i ruoli, codesta forma di residui non viene: viene l'altra delle rimanenze daziarie a fine di gestione. La legge ha creduto di interessarsene di proposito.

---

(1) Vedi vol. I, n° 75. Gli autori di dritto amministrativo discorrono di teoria dell'organo. Si tratta sempre di mandato politico e amministrativo per mezzo del quale si costituiscono le gerarchie.

(2) Il concetto della pratica è dunque che la procedura esecutiva privilegiata è un favore unilaterale (n° 35).

Poteva infatti dubitarsi, come è avvenuto, che i generi introdotti in esercizio e già sdaziati o per abbonamento o per applicazione di tariffa, essendo stati secondo la locuzione corrente in pratica " regolarmente „ tassati appartenessero alla gestione cessante. Senonchè, quando la gestione è appaltata, sono intuitive le facili possibilità di larghe frodi: epperò si è fissato il principio che fino a quando i generi introdotti non sono " consumati „ l'applicazione del dazio non si può presumere definitiva, e nel conflitto di interessi tra due gestioni successive, cioè quella appaltatrice cessante e l'altra del Comune o del nuovo appaltatore, è il consumo che determina la competenza a percepire il dazio. Onde a termine di gestione si liquidano le rimanenze in rapporto alle quali la gestione uscente è tenuta verso la subentrante a vincoli che sono di dritto privato.

37. — Il privilegio di potersi far ragione da sè, esercitando e correggendo senza intervento di altra autorità i proprii diritti e le proprie azioni di accertamento e pagamento dei suoi crediti, porta per il fisco la conseguenza che nelle azioni giudiziarie di materia fiscale egli gode l'altro privilegio di stare nella posizione di convenuto, eccetto casi speciali in cui si presenta anche nella forma come attore. Sostanzialmente egli è sempre attore, continuando a svolgere nelle fasi processuali che successivamente percorre il rapporto di credito fiscale quell'azione di accertamento e pagamento che di propria autorità ebbe ad iniziare, sia difendendolo contro le opposizioni o le domande di restituzione, sia proseguendo la difesa contro le pronunzie che intervengano a favore del suo avversario. Il suo privilegio di stare processualmente in giudizio come convenuto non arriva fino al punto da invertire la sua parte di creditore e nulla toglie perciò all'obbligo di ogni creditore di provare il suo credito fino a quando la legge fiscale non dica diversamente (1).

Il contribuente, quando non possa conseguire in via breve coll'agente fiscale il riconoscimento delle sue pretese

---

(1) Cass. Roma, 22 dic. 1914 - Gnocchi (" Giur. It. „, 1915, 138).

giuridiche, ha per farle valere il mezzo del ricorso. Ciò caratterizza la differenza sostanziale tra denunzia, che è atto d'interesse principale del fisco e perciò esente da bollo e altre tasse, ed il ricorso, che è atto d'interesse principale del contribuente. Ma anche qui la forma inganna. Il ricorso è atto che tende a far contenere nei limiti di giustizia l'azione privilegiata del fisco, e come tale è di interesse reciproco: per ragione di principio non dovrebbe essere sottoposto a tasse, e qualche legge fiscale ammette difatti la restituzione della tassa di ricorso accolto in via amministrativa, mentre nella ipotesi di ricorso giudiziario per effetto dell'ordinario regolamento delle spese è il fisco che in caso di soccombenza paga quella tassa.

Vi sono tre ordini di ricorso: quello amministrativo alle autorità preposte alla gestione fiscale; quello giurisdizionale a Commissioni, collegi e singole autorità amministrative; e quello giudiziario alla giurisdizione comune. Consideriamo come ricorso amministrativo soltanto quello del primo ordine: gli altri sono giurisdizionali.

In un certo senso qualunque ricorso è una facoltà, anche se amministrativo, come conseguenza dell'ordinamento gerarchico che alle autorità preposte agli uffici superiori attribuisce il potere di correggere l'attività degli inferiori. In materia fiscale c'è però in particolare:

a) il ricorso alle facoltà discrezionali del fisco, e se ne ha un utile esempio nelle imposte dirette per quei casi in cui lo stretto dritto non ammetterebbe tutela del contribuente. Similmente nella materia daziaria gli abitanti che ritengano ingiustamente compresa nella cinta la zona di loro dimora possono per il tramite del Prefetto ricorrere al Ministero delle finanze. A codesta categoria di ricorsi manca una caratteristica giuridica, onde si possono distinguere come facoltativi in quanto non tutelano l'esercizio di un dritto.

b) il ricorso alla facoltà giuridica del fisco di farsi ragione da sè. Questo ricorso produce effetti giuridici per l'una e per l'altra delle due parti avversarie, quali l'interruzione e sospensione della prescrizione, l'obbligo del fisco di dare una decisione entro un certo termine, e altri ef-

fetti particolari varii secondo le varie leggi. In certi casi è proprio necessario che il ricorso amministrativo preceda il giudiziario, e allora esso acquista un carattere di obbligatorietà evidente, ma speciale ed unilaterale: indipendentemente da ciò ogni ricorso di questa categoria è atto giuridico per gli effetti obbligatorii che produce. In tale senso generale è obbligatorio il ricorso in tutte le materie fiscali: però nelle imposte dirette non c'è ricorso amministrativo se non quello contro il risultato dei ruoli, mentre in sede di accertamento c'è il ricorso giurisdizionale alle Commissioni. Nel senso particolare di inammissibilità di azione giudiziaria senza il preventivo ricorso amministrativo un esempio si ha, attenuato, nella legge di registro, dove l'omissione del preventivo ricorso amministrativo toglie al contribuente il dritto di pretendere dal fisco il rimborso delle spese di giudizio in caso di vittoria. C'è nelle imposte dirette l'obbligo integrale del precedente ricorso alle Commissioni, ma questo è giurisdizionale. Il fisco ha cercato di sostenere l'obbligatorietà anche nella figura del ricorso amministrativo contro i ruoli, ma la pretesa è stata respinta (1).

La regola è che l'obbligatorietà del ricorso in questo senso particolare non può nascere che dalla legge: un obbligo simile imposto dal regolamento non è legittimo (2).

Anche il ricorso di oblazione è obbligatorio nel senso generale, perchè vincola non solo l'oblante ma anche il fisco, in tutti i casi in cui la legge fiscale gli riconosce una tale efficacia giuridica: l'essere irrevocabile da parte dell'oblante non significa che egli resti alla mercè della discrezione del fisco. La decisione deve essere data e non può eccedere i limiti negativi e positivi della legge. Il ricorso giudiziario, come mezzo per la tutela giuridica del contribuente, è ammesso come regola nel sistema, restando escluso nei soli casi in cui tassativamente è

---

(1) Appello Aquila, 7 febbr. 1913 - Comune Cittaducale (" Giur. Abr. ", 135).

(2) Cass. Roma, 9 settembre 1914 - Comune Castell. di Stabia, Soc. tramv. sovv. (" Foro It. ", 1432).

dalla legge dichiarata la incompetenza dell'autorità giudiziaria. Però la sua ammissione è subordinata:

a) al precedente esperimento del ricorso amministrativo o giurisdizionale nei casi in cui così dispone la legge,

b) al *solve et repete.* Questo privilegio garantisce l'azione di pagamento, epperò presuppone l'esistenza del credito già accertato: in difetto di che, come si è già visto, esso non funziona. Esso non funziona nemmeno per l'obbligazione di supplemento.

Per tutti i ricorsi obbligatorii ogni singola legge stabilisce il termine perentorio: quando manchi la disposizione *ad hoc,* vale come termine quello stabilito per la prescrizione dell'azione (1).

Anche contro la propria dichiarazione si può ricorrere, in conseguenza dei principii già esaminati, e non è una eccezione, bensì è conseguenza dei principii medesimi, il fatto che non si può ricorrere contro la propria estimazione discrezionale, giacchè, se errore fu commesso, esso è incorreggibile.

38. — Caratteristica fra le istituzioni speciali di contenzioso fiscale è quella che si riferisce alle imposte dirette sui redditi di ricchezza mobile e di fabbricati. Tutte le controversie in sede di accertamento, e perciò sino alla pubblicazione del ruolo, quali che siano la causa e i motivi, spettano alla cognizione di speciali commissioni giurisdizionali, graduate in tre ordini. Le comunali o — per le grandi città e per i piccoli comuni — le mandamentali sono come i veri giudici naturali: sono costituite di elementi elettivi e in materia di fabbricati comprendono tecnici egualmente elettivi. Il solo presidente è di nomina governativa discrezionale. Le provinciali sono miste di elementi elettivi, rappresentanti la Camera di commercio e il Consiglio provinciale, e di elementi governativi rappresentanti il fisco, a parità: vi si aggiunge il presidente

(1) Cass. Roma, 9 settembre 1914 - Comune Castell. di Stabia, Soc. tram. sovv. („ Foro It. „, 1432).

di nomina governativa discrezionale. Codesti giudici di primo e secondo grado giudicano "ex informata conscientia", portando la loro conoscenza diretta delle cose e persone del luogo e pronunziando secondo equità in tutti i molteplici casi in cui la norma di dritto manca.

Completa l'ordinamento la Commissione centrale delle imposte, di cui si censura la norma costituzionale che è lasciata a completa discrezione del fisco, che può scegliere e nominare a suo talento i nove membri. Di essi, cinque sono costantemente funzionarii superiori del Ministero delle finanze. Essa è il così detto giudice di dritto, salvo certi casi in cui funziona da giudice di terza istanza. Esagerando il concetto di giudice di dritto si arriva alla conclusione che esulano dalla sua competenza le controversie di fatto; ma la conclusione è affrettata: anche una qualunque controversia di fatto e persino di estimazione può eccitare la competenza del giudice di dritto, se vi è innestata una questione di dritto.

Nella materia fondiaria tutte le analoghe controversie in sede di accertamento sono di competenza delle Commissioni censuarie, anche esse distribuite nei tre ordini: comunali, provinciali, centrale. Anche qui la pronunzia in secondo grado è definitiva: però la violazione di legge dà luogo a ricorso alla centrale, ed inoltre nelle questioni di massima è riserbata alla centrale la decisione in unica istanza. La particolarità sta in ciò che codesti giudizii nella sfera del merito sono collettivi, pure mirando a decidere le controversie circa l'esistenza, l'estensione e la qualificazione delle terre. Esse infatti preludono alla formazione del catasto in ogni provincia: una volta formato il catasto, le commissioni censuarie per la provincia catastata cessano.

Per tutte e tre le imposte le risultanze dei ruoli possono dar luogo a controversia per errore materiale, duplicazione, inesistenza o intassabilità di reddito: codeste controversie sono deferite alla competenza amministrativa, e non giurisdizionale, del fisco.

Per tutte e tre le imposte le controversie tra l'Esattore e il contribuente per arbitrarietà di atti esecutivi sono deferite alla cognizione del Prefetto, salvo il rimedio del

ricorso di legittimità al Consiglio di Stato o del ricorso straordinario contro la pronunzia definitiva. La competenza prefettizia è limitata al fine che possa il contribuente ottenere la sospensione del procedimento esecutivo arbitrario: essa non pregiudica che possa il contribuente pagare e poi agire in via ordinaria per danni contro l'esattore.

Nelle imposte indirette sugli atti e trasferimenti è eccezionale l'istituto che accorda all'agente del fisco il potere di qualificare secondo la sua descrizione l'imponibile contro la dichiarazione di parte, salvo a questa di pagare e poi reclamare. Nei riguardi invece della valutazione la materia contenziosa è disciplinata con norme speciali.

Per la valutazione dei titoli al disotto o al disopra del corso nominale si ammette una specie di giudizio peritale abbreviato. Il valore reale si può provare col certificato di quotazione se si tratta di titoli quotati: col certificato peritale del sindacato di mediatori per quelli non quotati. Questo dritto di estimazione del valore reale in contrapposizione al nominale compete per il principio di parità ad entrambe le parti in senso contradittorio: il contribuente cioè se ne avvale sia per la prova della propria dichiarazione sia per opporsi alla dichiarazione del fisco. Il fisco a sua volta può avvalersene per rettificare la dichiarazione del contribuente (1).

L'istituto è limitato alle tasse in surrogazione.

Quanto a valutazione di beni immobili vige l'istituto della stima, fermo il criterio che intanto vale per imponibile provvisorio il valore dichiarato o dalla parte o dal fisco, avvertendo per altro che non può il fisco rendere la sua dichiarazione di valore, senza prima intimare al contribuente di fare la propria. Il giudizio di stima, che è antico istituto già noto nel regime fiscale degli antichi Stati (2), può essere proposto da uno dei due

(1) Appello Brescia, 1° febbraio 1909 - Ceramiche Ferrari (" Foro It. ", 582). — In senso opposto, che nega tal potere al fisco, App. Milano, 1° aprile 1910 - Fabbriche riun. fiamm. (" Foro It. ", 1018).

(2) Legislazione del Granduca di Toscana, 1814.

avversarii contro la dichiarazione dell'altro, entro un termine perentorio, e si svolge con una speciale procedura arbitramentale, che nel concetto della legge dovrebbe essere semplice, rapida e non costosa, ma in pratica non lo è. La stima non procede sulla base della semplice domanda intimata dal fisco al contribuente, o viceversa: bensì l'attore è tenuto a indicare il valore che pretende e l'avversario ha il dritto di aderire entro certo termine. Scorso il termine, sorge la contestazione da deferirsi all'arbitro o collegio arbitrale che pronunzia definitivamente sul valore. Riesce perciò essenziale la controdichiarazione di valore, al punto che la sua mancanza, portando incertezza di controversia e violando il dritto avversario di adesione, induce la nullità della domanda (1). Il nuovo indirizzo legislativo tende ad abolire e sostituire con altro istituto quello della stima. Dove il nuovo catasto è formato, i fondi e le case sono stimati in una tabella provinciale, deliberata dalla Commissione censuaria centrale e pubblicata (Gazz Uff.). La tabella si rivede la prima volta dopo due anni, e poi ogni cinque. È proposta da una Commissione provinciale di tecnici, di cui una metà è eletta dal Consiglio provinciale e l'altra, oltre al Presidente, dal Ministro. La tabella indica così l'imponibile in ogni occasione di trasferimento e l'agente del fisco l'applica: fisco e contribuente ad ogni concreta applicazione possono sollevare controversia alla Commissione provinciale e poi alla censuaria centrale, senza altro rimedio giurisdizionale o amministrativo. La spesa delle Commissioni è a carico dello Stato, ma in caso di controversia le spese di istruttoria che la Commissione giudicasse di fare sono a carico del soccombente.

La controversia di qualificazione (2) doganale tra l'importatore e il fisco è contestata in contraddittorio (verbale) identificando la merce con prelevamento di campione o altro mezzo analogo: intanto ha effetto la dichiarazione di parte, ma per la introduzione della merce si garantisce

---

(1) Cass. Roma, 25 giugno 1912 - Del Giudice; Appello Aquila, 24 marzo 1914 - De Lucentiis.

(2) T. U. 9 aprile 1911, 330.

il fisco col deposito del supplemento. La cognizione della controversia può, ad istanza del privato, essere deferita alla Camera di commercio presso la quale è istituito un collegio peritale, salvo poi a ciascuna delle due parti il ricorso al Ministro: in mancanza di domanda di parte la cognizione spetta direttamente al Ministro, presso il quale è istituito il Collegio centrale consultivo dei periti doganali. Quest'organo di alta importanza è presieduto da un Consigliere di Stato ed è costituito: di tre funzionarii membri di dritto; di tre eletti dal fisco; di sei eletti a sistema speciale. Cioè dodici Camere di commercio designano ciascuna due persone di competenza tecnica e tra questi il Consiglio superiore dell'industria nomina i sei membri effettivi, oltre a sei supplenti. La pronunzia del Ministro è definitiva, e deve precedere il giudizio penale nel caso che alla controversia di qualificazione sia connesso un reato doganale.

Anche nella materia dei dazii di consumo interni, sorgendo la controversia di qualificazione, si deposita il dazio preteso dall'ufficio a garanzia del supplemento, e così ha luogo l'introduzione: ma poi, qualunque sia la controversia, cioè per qualificazione o altro, spetta alle autorità amministrative (Comune, Prefetto, M.° Finanze) la competenza di risolverla. Inoltre per la decisione delle controversie tra i Comuni e il fisco in ordine al canone degli abbonamenti comunali obbligatorii sono istituite commissioni in ogni provincia presso l'Intendenza, e una Commissione centrale: codeste controversie sono risolute definitivamente nell'ambito amministrativo.

Infine nella materia delle imposte di produzione le controversie di qualificazione sono deferite a comitati provinciali tecnici e ad una Commissione centrale.

Il fisco ha il privilegio di accertare direttamente, senza intervento di altre autorità, taluni reati e liquidare la corrispondente pena, intimandone il pagamento al responsabile (1). Codeste figure ricorrono nella materia delle im-

---

(1) Nella materia dei contratti di Borsa (vedi vol. I) alcune pene sono applicate dalle autorità di Borsa, salvo il ricorso giudiziario.

poste dirette e in quella di registro e successioni, non in altre per regola generale. Esaminando i caratteri comuni che tutte le varie figure presentano si nota l'elemento giuridico costante di una certezza nella qualificazione del reato e nella determinazione della pena, per cui si spiega come possa cessare la ragione per la quale è istituito secondo il dritto penale comune l'accertamento giudiziario preventivo. Infatti:

a) in ordine a reato, il fatto specifico contemplato dalla legge è così patente e preciso, da potersi in ogni momento e da chiunque identificare: esso infatti consiste nella omissione, inesattezza o ritardo nell'adempimento dell'obbligo di denunzia o di pagamento ovvero nell'adempimento di altro analogo obbligo formale tassativo di legge;

b) in ordine a pena, questa è pecuniaria e la sua misura è determinata dalla legge. È indifferente che si tratti di sopratassa in somma proporzionata alla tassa, o di pena autonoma in somma fissa: così entrano nella categoria anche le pene di repertorio come le multe esattoriali.

In tutti gli altri casi di reati e pene fiscali, dove mancano gli elementi della certezza giuridica, il privilegio non funziona e l'accertamento procede per atti di polizia degli agenti amministrativi del fisco in certi casi, ovvero degli agenti di polizia giudiziaria fiscale o comune. Codesti atti sono documenti probatorii soltanto ed il fisco per procacciarsi il titolo di liquidazione ed esecuzione deve denunziare il reato per il procedimento penale innanzi al magistrato ordinario e la condanna (1). Con ciò si mira alla tutela dell'imputato sulla stessa linea del dritto penale comune.

La legge attribuisce in questi casi agli agenti dell'amministrazione attiva e della coattiva poteri di investigazione, contestazione e fermo, che, come atti discrezionali, non portano a responsabilità per errore (2): ma certo la

---

(1) Nella legislazione di guerra è cominciata la figura nuova dell'applicazione della pena ad opera dell'autorità amministrativa fiscale, fuori però della materia fiscale.

(2) Cass. Roma, Sez. Unite, 9 febbr. 1915 - Rispoli („Giur. It. „, 245).

colpa o l'abuso non si confondono con l'errore, nè la discrezione è libera da ogni limite; e allora non è più in questione la responsabilità, bensì può sorgere la questione se la responsabilità debba farsi risalire al fisco o debba fermarsi alla persona dell'agente. Ed è questione che si risolve secondo le circostanze di fatto e di persone con riguardo ai rapporti che legano queste persone all'amministrazione del fisco.

Un indirizzo costante lodevole della legislazione penale fiscale è di riserbare alle autorità direttive dell'amministrazione, come regola, il potere di denunzia del reato al magistrato ordinario, ciò che permette di valutare caso per caso i fatti e il dritto: di recente si è iniziato un altro anche più lodevole indirizzo, accolto per ora nella materia delle imposte di produzione, ma degno di essere generalizzato, e cioè di accordare all'autorità direttiva il potere di mutare la qualificazione giuridica del reato risultante dagli atti dell'agente fino al punto di invertire una contravvenzione fraudolenta in contravvenzione disciplinare, se i fatti permettono di escludere l'intenzione di frode, e invitare così l'imputato all'oblazione.

L'autorità direttiva, a cui è riservato il dritto di denunzia, ha il potere di annullamento dell'accertamento penale che riconosca illegale.

39. — La molteplicità di significati che si raccolgono nel vocabolo estimazione lo rendono equivoco ed incerto, se non si procede a determinarlo coi criterii giuridici.

Nel senso logico comune estimazione è un qualunque apprezzamento, al punto che non solo ogni giudizio ma perfino ogni norma di dritto positivo si risolve in una estimazione, perchè è un apprezzamento: difatti nella molteplicità pressochè indefinita di apprezzamenti che ciascuno può dare di un atto, fatto o rapporto la legge fissa l'apprezzamento normale, e nel contrasto tra avversarii circa un atto, fatto o rapporto di dritto privato o pubblico la giurisdizione fissa l'apprezzamento specifico. Ma già nell'uso comune, se estimazione corrisponde ad apprezzamento, essa, come questo, è di fatto e di dritto, e siccome il dritto riposa sul fatto, il più delle volte è promiscuo.

Nella materia fiscale la legislazione positiva fissa il senso del vocabolo in quanto lo riferisce all'imponibile, onde nel più lato significato fiscale estimazione è l'apprezzamento della esistenza, qualificazione e valutazione dell'imponibile (1), ed in questo senso è inammissibile che il giudizio di estimazione sia sempre un giudizio di fatto, ma volendo pure teorizzare si può soltanto pervenire ad un'astrazione di classifica e distinguere, come ha fatto la giurisprudenza, l'estimazione semplice, concepita come mero giudizio di fatto, da quella complessa che è promiscua al fatto e al dritto congiunti tra loro dalla connessione dei motivi di una domanda (2). — In un senso più ristretto estimazione nella legge fiscale è la qualificazione e la valutazione, insieme, dell'imponibile, ed infine in un senso specifico è la sola valutazione. Il sistema legislativo presenta le seguenti figure tecniche:

1° l'estimazione del reddito nelle imposte dirette. Essa abbraccia i tre elementi della esistenza, qualità e quantità. E presenta il particolare già noto che taluni redditi si possono ritenere esistenti anche se non apparenti e taluni altri si possono valutare anche al di là delle apparenze giuridiche.

2° l'estimazione nelle imposte di registro e successione. Essa è concepita nel senso specifico di valutazione (stima).

3° l'estimazione nelle imposte sui consumi. Essa è concepita nel senso specifico di qualificazione (classificazione).

Non è solamente nel dritto fiscale, ma anche e più nel dritto pubblico generale che bisogna rintracciare le norme limitative della competenza giudiziaria in ordine alle controversie di estimazione. La regola fondamentale è che anche nella materia fiscale è conservata la guarentigia della tutela giurisdizionale ordinaria, salvo le eccezioni:

---

(1) Cass. Roma, Sez. Un., 13 ott. 1914 - Adami Cafaro (" Dritto fin. ", 463).

(2) Cass. Roma, Sez. Un., 22 dicembre 1914 - Ludwig (" Giur. It. ", 1915, 100).

a) che la Cassazione è unica;

b) che al giudice ordinario è sottratta la cognizione delle questioni di estimo e reparto di quota nella imposta fondiaria;

c) che è del pari sottratta la cognizione delle controversie di estimazione quando ciò sia stabilito da una disposizione esplicita del dritto fiscale ovvero da una incompatibilità assoluta della norma di dritto fiscale coi poteri e mezzi che il dritto pubblico pone a disposizione della giurisdizione ordinaria per l'esercizio delle sue attribuzioni. Così, ad esempio, il giudice ordinario, non potendo altrimenti decidere che sulla base di prove legali, è nella impossibilità giuridica di conoscere le questioni che si decidono " ex informata conscientia ", quali la esistenza di un reddito mobiliare non apparente, la valutazione di un reddito incerto, e simili.

Onde il principio regolatore della competenza giudiziaria in materia fiscale si può fissare nel senso che la competenza è la regola ed alla regola si fa eccezione o quando questa esplicitamente risulta da una legge, o quando la disposizione della legge fiscale rende giuridicamente impossibile la funzione del giudice ordinario. Perciò riteniamo non accettabile un responso della Cassazione penale (1) per annullamento nell'interesse della legge, dove si afferma che il giudizio di estimazione doganale è sottratto alla competenza giudiziaria: quel responso è ricco di frasi sonore ma non di argomenti persuasivi. E contro di esso sta, oltre al principio, anche la giurisprudenza costante in materia daziaria, dove il giudizio di estimazione, che è identico a quello doganale, non è sottratto alla competenza giudiziaria (2).

40. — La decisione amministrativa, come ogni atto amministrativo di potestà, non ha esistenza giuridica, e può

---

(1) Cass. pen. Roma, 5 genn. 1915 - D'Asaro (" Giur. It. " II, 63).

(2) Cass. Roma, Sez. Un., 9 febbr. 1915 - Rispoli (" Giur. It. ", 245); Cons. di Stato, IV Sez., 14 giugno 1912 - Comune di Milano e Guacci (" Giur. It. ", III, 305).

quindi essere modificata e revocata, fino a quando non è portata a conoscenza legale della parte interessata. Quando è stata notificata, non è più revocabile per semplice volontà unilaterale dell'amministrazione. Dato il suo carattere di atto emanato nell'interesse proprio dal fisco, essa non acquista mai virtù di giudicato, bensì dopo il trascorso dei termini per l'ulteriore impugnativa il rapporto tributario per sè stesso si consolida e diventa inoppugnabile.

Il concordato, il bonario componimento e le altre forme di composizione amichevole, che si riscontrano nella materia fiscale in genere, e in particolare nelle imposte dirette e in quelle indirette sugli affari e trasferimenti, hanno la funzione di dirimere pacificamente le controversie che sorgono nel corso dell'accertamento dell'imponibile. Come tali, essi hanno precisamente la stessa virtù giuridica di una denunzia di parte o di fisco accettata dall'avversario, nè sono contratti, onde non è accettabile l'opinione corrente che li considera come transazione e le formalità, di cui sono talvolta circondate, non si possono considerare essenziali al di là di quanto è necessario alla validità di una denunzia accettata. Però l'ordinamento positivo fiscale ne ha creato dei tipi diversi fra loro per costruzione giuridica: nelle imposte dirette l'agente del fisco può concordare le controversie di accertamento con potestà piena e senza bisogno di ratifica o approvazione di autorità superiore; nelle indirette sui consumi è lo stesso per le controversie di qualificazione. Invece nelle imposte indirette sugli affari e trasferimenti l'agente del fisco non può concordare le controversie di qualificazione, e quanto a quelle di valutazione la sua potestà autonoma è limitata ad un certo valore, al di là del quale la sua volontà è inefficace e si richiede o l'autorizzazione o l'approvazione delle autorità superiori. Non per questo si muta la natura giuridica dell'atto, che resta sempre una denunzia accettata e irretrattabile, se non è viziata di errore, bensì allora diviene accettata e irretrattabile per il fisco, quando sia intervenuto l'atto di volontà superiore e sia portato a notizia, anche tacita, dell'avversario, ovvero ne sia cessato il bisogno per

essere trascorso il periodo utile ad impugnar la denunzia della parte.

Vi sono dei casi in cui il concordato assume veramente una certa efficacia di transazione, ed è quando interviene nel corso di un giudizio speciale o ordinario in merito alla qualificazione e valutazione dell'imponibile. Però la sua efficacia giuridica di transazione si limita al regolamento delle spese occorse, mentre nel dippiù resta un atto di accertamento. La circostanza che essa non cade sopra dritti o pretese giuridiche già in patrimonio del fisco, bensì sopra pretese che sono soltanto in corso di accertamento, spiega come codeste transazioni possano andare esenti dalle formalità volute dalla legge di contabilità.

Costituiscono giudicato, quando sono per sè stesse o per trascorso di termine diventano inoppugnabili, le decisioni giurisdizionali dei Collegi speciali e delle autorità, perchè allora si hanno i tre elementi di una controversia, di una contestazione di lite, e di una pronunzia di autorità investita del potere di decidere non come parte ma come giudice fra le parti contendenti. Si suole qualificarlo come giudicato amministrativo, ma in verità questa importanza esso ha quando non sia denunziabile all'autorità giudiziaria per motivi di merito: quando invece è denunziabile come nel più dei casi, esso acquista virtù di giudicato non per sua forza intrinseca, ma per trascorso di termini. D'altronde è anche poco esatta la locuzione comune, secondo la quale la decisione di giurisdizione speciale si denunzia per il merito all'autorità giudiziaria. Questo concetto sta bene in altre branche di dritto pubblico, come per i ricorsi contro le decisioni del Consiglio di Stato e altri organi speciali di giurisdizione. Nella materia fiscale innanzi all'autorità giudiziaria non si porta la decisione data dal Collegio o autorità, bensì si porta quella identica controversia sulla quale è intervenuta codesta decisione, e si porta come se questa non esistesse, salvo che per gli effetti del termine. Il magistrato ordinario non è legato affatto da tale decisione, ed è in questi lati limiti che si interpreta la regola che innanzi ad esso non si possono portare domande diverse da quelle

già proposte, si interpreta cioè nel senso di identità di controversia.

Il giudicato, sia amministrativo che giudiziario, nella materia fiscale presenta una particolarità quando si tratta di imposta continuativa, il cui accertamento si rivede a periodi. Allora, proposta la revisione, cade l'accertamento precedente e nasce il dritto ad accertare il nuovo imponibile e la corrispondente nuova obbligazione, e poichè il giudicato non può avere durata più lunga dell'obbligazione a cui si riferisce, anche esso cade, e si riaprono i termini di giudizio nuovo sul merito delle nuove controversie (1). La massima porta in sè stessa il suo limite nel senso:

a) che l'imponibile deve essere rivedibile: se esso non è tale (redditi certi), la massima non funziona.

b) che preesista l'obbligazione. Se, pur trattandosi di imposta continuativa e di obbligazione periodica, la controversia non cade sulla qualità e quantità dell'imponibile, ma sopra altro elemento per sua natura sottratto alla rivedibilità (esistenza, tassabilità), allora il giudicato già intervenuto mantiene la sua efficacia anche per il tratto relativo ai periodi successivi (2). La ragione è che la revisione non muta nè la causa nè la natura giuridica dell'obbligazione, bensì la somma.

---

(1) Cass. Roma, 9 sett. 1886 - Cass. Risp. Ravenna.

(2) App. Napoli, 23 ottobre 1910 - Tramways (" Giur. It. ", 468).

TITOLO II.

Il dritto di proprietà e di prestito.

CAPITOLO I.

La proprietà pubblica.

§ 1.

Nozioni generali.

Sommario. — 41. Fabbisogno e provvista di beni. Proprietà e finanza. Il regime ideologico della proprietà privata. — 42. Concetto di proprietà pubblica. Origine ed evoluzione del demanio. Soggetto e amministrazione. — 43. Modi di acquisto della proprietà pubblica. Successioni e donazioni private. Espropriazione pubblica e privata. Successione pubblica e confisca. Le regalie e il patronato regio. Indemaniamento ed eversione.

41. — L'Ente pei servizii che gestisce ha bisogno necessario di beni economici, e se non li possiede deve procurarseli con l'acquisto, la locazione, la costruzione all'interno e all'estero (1): del pari ha bisogno di possedere in amministrazione quei beni che per necessità naturale e per ragioni storiche si sono sottratti all'appropriazione privata per re-

(1) L'Italia nel 1912-13 ha speso in acquisti e costruzioni all'estero per le scuole L. 335 mila e per le rappresentanze diplomatiche e consolari 14 milioni.

stare alla loro destinazione di uso pubblico da parte dei singoli. Fuori di tali categorie di beni destinate all'uso in natura o da parte dell'Ente o da parte dei singoli, lo Stato moderno e i minori Enti, di regola, e in via di principio, non ne possiedono altre, sopratutto non possiedono più — ovvero se ne vanno spogliando — quella categoria di carattere prevalentemente finanziario, costituita dal patrimonio privato, che una volta formava il principale fondamento della finanza pubblica. Eccezioni ancora vi sono, e qualche Stato all'estero e parecchi Comuni in Italia e fuori, essendo provvisti di larghe rendite fondiarie, poco bisogno hanno di ricorrere ai tributi per alimentare la finanza pubblica. Però si accentua oggi sempre più la tendenza alla industrializzazione della finanza pubblica, che porta alla formazione di patrimonii industriali destinati a largo sviluppo, e si accentua inoltre la tendenza a nazionalizzare le terre boschive per la protezione dell'agricoltura e dell'industria con la conseguenza della formazione di larghi patrimonii forestali.

È troppo superficiale quel concetto che limita la funzione del dritto finanziario in confronto alla proprietà di studiarla come una delle fonti di entrata e di spesa: invece la sua essenziale attribuzione è di riscontrarne la utilità in astratto a confronto della utilizzazione e del rendimento in concreto. Ora questi aspetti della proprietà necessariamente si connettono, con rapporto di causa ad effetto, al regime ideologico e storico a cui la proprietà è sottoposta dalla politica e dalla legge, in quanto da tal regime dipende il livello e la misura della utilità finanziaria della proprietà. Lo studio così si estende dal campo contabile a quello economico, giuridico e politico, e ciò è da dire non soltanto in relazione alla proprietà pubblica, ma anche alla privata, per le medesime considerazioni circa l'utilizzazione e il rendimento. Il regime giuridico positivo della proprietà terriera ed edilizia, delle bonifiche, delle miniere, delle foreste, delle acque, influendo direttamente ed indirettamente sulla produzione del reddito privato e pubblico, e sulla sua distribuzione, è una causa sostanziale della ricchezza finanziaria dei privati e degli Enti.

Si è riconosciuto oggi che non la proprietà, concepita

come dritto, determina la ricchezza, bensì la sua utilizzazione, onde è il dritto d'uso che deve richiamare l'attenzione dei giuristi e del legislatore, in quanto esso determina l'utilizzazione, il rendimento, il valore di capitale e di reddito. Quel regime giuridico privato e pubblico, che consente la inutilizzazione o lo scarso rendimento dei possessi, nuoce alla finanza sociale, limita all'Ente la facoltà di progressivo sviluppo nella vita interna e nella internazionale, lo conserva nella sua condizione di povertà o di mediocrità economica e finanziaria. Non è nemmeno il frazionamento della proprietà, concepita come dritto, che riesca decisivo o influente, mentre può esser vero che nel gran numero di possessi sia maggiore la probabilità del buon uso, ma è certamente vero d'altra parte che crescono le spese di produzione sia generali che particolari. Una statistica francese del 1847 (1) rilevava che allora la percentuale dei proprietarii era: uno su nove abitanti in Francia, su 10 in Belgio, su 12 in Svizzera, su 15 in Italia, su 25 in Danimarca, su 100 in Germania, su 450 in Inghilterra: e questi ultimi tre Stati non erano e non sono poveri. Il regime giuridico della proprietà fondiaria nei paesi che hanno ereditato il dritto romano permette abusi privati eccessivi (2), che nemmeno in questi tristi tempi di guerra si ha il coraggio di far cessare, non ostante le gravi conseguenze dannose per la finanza pubblica e privata.

Il regime ideale può essere:

1) la mobilizzazione del dritto di proprietà. Nè per questo occorre che lo Stato espropri la cosa e ne paghi il valore. Si trasferisce il dritto di proprietà dalla cosa in natura al suo titolo rappresentativo (cartella) e il proprietario riceve il reddito sui frutti della cosa. Se vuole realizzare il capitale, negozia la cartella.

2) Ripartizione delle quote di uso nel territorio di ogni Comune o gruppo tra corporazioni con direzione tecnica e controllo pubblico. È troppo semplicistico il concetto di

---

(1) Riferita da Santoro, o. c., p. 298.

(2) Si calcolà che nel 1860 un quarto della intera superficie delle terre italiane era incolto. La percentuale odierna dovrebbe ricavarsi dallo studio del nuovo catasto e dei ruoli fondiarii.

dare la terra ai contadini: si invertirebbe soltanto la posizione attuale senza con ciò assicurare l'utilizzazione e il rendimento.

3) Monopolio di acquisto e vendita dei frutti ai Comuni o gruppi o corporazioni tecniche sotto controllo pubblico, e ripartizione del reddito netto tra i portatori delle cartelle e gli utenti. Il criterio di ripartizione non resterà arbitrario, quando la percentuale sia determinata nella cartella. Se i titoli di debito pubblico portano la percentuale di frutto, se l'interesse del capitale nelle libere contrattazioni ha la sua percentuale determinata, se il proprietario per lungo tempo sul valore capitale delle sue terre ha percepito un reddito determinato, non si vede perchè non si possa determinare nella cartella con norma precostituita la percentuale del titolare o possessore di essa.

4) Riserve per determinati usi particolari in natura a favore del proprietario.

5) Riserva agli Enti pubblici del dritto e dell'obbligo delle bonifiche con rivalsa delle spese assicurata sulle terre.

Certo è più facile ideare questi concetti e scriverli dal tavolino, anzichè attuarli; ma non è la difficoltà sia dello studio e sia dell'attuazione, che possa e debba trattenere le persone di buona fede amanti della patria, dall'affrontare e risolvere il problema.

42. — La proprietà pubblica nella storia ha assunto le due forme di patrimonio e demanio e per lungo tempo si è ritenuto che il patrimonio fosse un dritto di proprietà privata e il demanio non fosse un dritto di proprietà. Tale apparisce il concetto del Codice, e tale è ancora l'opinione di molti scrittori in grazia della lezione del Codice, che fa consistere la proprietà nel dritto di godere e disporre. Essi notano che il demanio è un patrimonio pubblico, in cui la destinazione prevale ad ogni altro elemento del dritto di proprietà, tanto che la disponibilità ne rimane assorbita e paralizzata. Onde vedono nel rapporto di demanio non un dritto di proprietà pubblica, ma una potestà di funzione dell'Ente che regola la destinazione e l'uso; un dritto d'impero.

È cominciato con Scialoia e Meucci l'indirizzo nuovo.

Nel rapporto di proprietà gli elementi sostanziali di carattere patrimoniale sono due principalmente: la esclusività e la utilità. Nel demanio l'utilità è pubblica: l'Ente regola la destinazione, ma l'uso della cosa giova a tutti. Ed anche dei beni di patrimonio l'utilità è pubblica. Nel demanio l'esclusività è dell'Ente: nessuno può, non che possedere giuridicamente, nemmeno ingerirsi della cosa e del dritto senza il consenso dell'Ente: è l'Ente che ha il possesso esclusivo. Ed anche dei beni di patrimonio il possesso è esclusivo dell'Ente. Ora l'elemento di esclusività differenzia il dritto di proprietà dal dritto d'impero: il primo esclude qualunque dritto altrui, il secondo non solo non lo esclude, anzi lo presuppone. Onde il così detto demanio fa parte della proprietà pubblica, è oggetto di un rapporto di dominio tra l'Ente e la cosa, mentre il rapporto d'imperio riguarda il territorio.

Già la legislazione positiva contemporanea al Codice conforta tale concetto: la legge sui lavori pubblici (art. 20) riconosce che il pubblico demanio è oggetto di un rapporto di proprietà e non d'impero. In seguito la giurisprudenza si è associata riconoscendo che il concetto di proprietà non è quello che letteralmente apparisce dalle parole del Codice e si deve integrarlo con le disposizioni delle altre leggi, ed ha dichiarato che la miniera e il tesoro sotto suolo di demanio pubblico importa all'Ente lo stesso dritto che se si trattasse di patrimonio (1). Da ultimo la legislazione positiva fiscale, abbandonando le vecchie locuzioni, ha adottata la distinzione di demanio pubblico e demanio patrimoniale.

In Germania non si discorre di demanio e la proprietà pubblica si distingue in patrimonio finanziario e patrimonio amministrativo: il primo costituito dai beni liberi e disponibili, che producono reddito, il secondo costituito dai beni vincolati dalla natura o dalla legge ad una destinazione determinata da cui dipende l'uso che se ne può fare, e che non producono reddito: proprietà libera la prima, proprietà

---

(1) Cass. Roma, Sez. Un., 30 giugno 1900 - Com. di Napoli, Mazzone (" Boll. lav. pubbl. ", 1900).

vincolata la seconda, nel senso che l'uso e il godimento sono limitati in ragione della destinazione.

In realtà il concetto germanico si presenta il più attendibile. I beni dell'Ente sono o in suo possesso privato, e sono allora fonte di finanza, o in suo possesso amministrativo; ma nell'uno e nell'altro caso sono sempre in suo patrimonio, il quale per natura sua è sempre pubblico, pubblico essendo o l'uso o l'utilità, benchè siano diversi il modo e il contenuto di questa o di quello.

Il demanio nelle sue origini è un istituto promiscuo del dritto pubblico e del privato. I Duchi Longobardi esercitano nelle terre proprie il dritto di dominio e in quelle del ducato un dritto affine, che è pubblico ma ha le caratteristiche private, ed è di dominio eminente: questo stesso dritto ha ogni capo gruppo sulle terre della marca. Dopo l'interregno i Duchi, mentre da una parte tolsero le terre ai Romani, dall'altra si spogliarono di una parte dei loro dominii a favore del Re, il quale ebbe così il suo demanio privato, oggetto di dominio, mentre su tutte le altre terre del Regno ebbe il dritto di dominio eminente.

Verisimilmente il vocabolo demanio, in corrispondenza della sua origine deriva da *de manibus*, nel senso che gli invasori sottrassero le terre di loro sede alla *manus* pubblica e privata dei romani e se ne appropriarono e investirono. Successivamente all'epoca del feudo il dritto pubblico di demanio fu dal Monarca trasferito o attribuito ai signori sul territorio della loro circoscrizione e il contenuto di dominio eminente prese una caratteristica anche più promiscua di dritto pubblico e di privato, fu il dominio eminente feudale (1). Allato di esso restò il dominio eminente regio, onde si spiega come vi siano Comuni demaniali, cioè alla dipendenza diretta del Monarca, e Comuni feudali, cioè alla dipendenza diretta del Signore.

Poi in tutta Europa i Monarchi intrapresero e quasi

---

(1) I signori estesero tanto i loro poteri, che il dritto pubblico e il privato si confusero. In quest'epoca le selve e i boschi si trasformano in foreste e bandite, bastando il semplice bando del Re o del signore a sottrarli all'uso pubblico, salvo la potestà di riconcederli verso corrisposta (PERTILE, *St. del d.*, vol. IV, p. 382).

ovunque vinsero la lotta contro i Signori per rivendicare i loro dritti sul territorio e li ripresero non più a titolo di dominio, bensì di imperio, il quale bastava a trasferire in essi i poteri di milizia, polizia e tributi. Dove essi riuscirono ad acquistare la piena loro sovranità, l'organizzazione dei poteri, fondata sull'imperio, è accentrata nel Monarca. Dove non riuscirono, restò l'organizzazione feudale regolata da compromessi, per cui il Principe è il primo fra i pari, la base del potere è il possesso, la sovranità nasce dal consenso dei pari e non dal dritto d'imperio: è una organizzazione agraria patriarcale (1). Perciò negli Stati a regime accentrato si formò ed ebbe fortuna il concetto che il demanio fosse oggetto di un dritto di imperio, concetto accolto dai Codici, ma oggi ripudiato e sostituito dal concetto di proprietà pubblica.

Senonchè allato di questo concetto, che si riferisce al demanio propriamente detto, sia patrimoniale che pubblico, è rimasto e si va svolgendo il concetto del dritto d'imperio che all'Ente appartiene sul territorio e perciò sui beni immobili che vi sono compresi, in virtù del quale l'Ente per motivi di interesse pubblico limita a favore della collettività l'uso che il privato potrebbe fare di determinati beni. Questa istituzione, che ha tardato a manifestarsi ma è destinata a grande sviluppo, è ora appena sul nascere e riesce difficile la sua qualificazione giuridica. Intanto anche per essa si discorre di demanio, e per distinguerlo si può concepirlo come demanio sociale, e perciò una categoria particolare di demanio pubblico, dove il dritto di proprietà si va attenuando.

L'Ente, Stato-Comune-Provincia, ecc., è il titolare del dritto di proprietà pubblica in misura diversa secondo la natura di questa. Nel demanio di possesso privato è titolare pieno, avendo tutti i poteri inerenti al dritto di proprietà; in quello di possesso pubblico è titolare del potere d'amministrazione in largo senso fino al potere dispositivo, ma il potere d'uso o appartiene al popolo o è limitato

---

(1) Ancora oggi se ne hanno esempii, p. e. in Germania lo Stato di Meklemburgo.

dalla speciale destinazione della cosa ad un pubblico vantaggio.

In tutti i casi il potere d'amministrazione non è regolato dalla norma " quisque in re sua arbiter et moderator " per la ragione già in principio dell'opera ricordata, che l'Ente non ha interessi proprii da curare, bensì cura gli interessi generali del popolo ed ha perciò il dovere della diligenza esatta e della giustizia astratta. Ciò è vero anche per il patrimonio di possesso privato, onde gli atti emulativi, che non sono nella odierna legislazione vietati ai privati nell'esercizio e gestione della loro proprietà, non sono leciti in via di principio all'Ente, ed un esempio si è visto nei casi di acquisto ingiusto a titolo di successione ereditaria privata. E per la stessa ragione l'Ente non può donare o cedere gratuitamente i suoi beni nemmeno ad un altro Ente, e le cessioni apparentemente gratuite che talvolta fa lo Stato ad Enti minori trovano la loro giustificazione di corrispettività nel servizio pubblico cui le cose cedute sono adibite, e che è gestito dall'Ente minore per il pubblico interesse.

L'Ente ha il dovere d'amministrare, usare e far usare della proprietà pubblica secondo i precetti di legge interpretati con criterio di giustizia, perchè non solo non è *legibus solutus*, ma anzi, più dei privati è tenuto al rispetto delle leggi e della giustizia (1).

Gli Enti minori regolano con altri atti l'attribuzione e la distribuzione, fra i loro organi, del potere di amministrare i proprii beni. Lo Stato vi provvede per legge. Relativamente ai beni immobili di possesso privato ed a quelli di demanio pubblico generale, la legge aveva affidato il còmpito di amministratore al Ministero del Tesoro, ma in pratica l'amministrazione è stata ed è tenuta dal Demanio (finanze). Quanto al demanio pubblico speciale l'amministrazione degli stabili è data ora ad uno ora ad un altro dei Ministeri, e qualche volta i poteri diversi sono distribuiti fra più officii e ministeri. L'amministrazione dei beni

---

(1) Cass. Roma, Sez. Un., 9 febbraio 1915 - Rispoli, Fin. (" Giur. Ital. ", 245).

mobili è tenuta da ciascuno dei ministeri che ne ha il possesso. Infine per i beni immobili indisponibili i poteri di amministrazione sono ripartiti, essendo al Ministero che ne ha il possesso di fatto attribuiti i poteri d'uso, godimento e destinazione, con l'onere delle spese di gestione, mentre il potere dominicale e la rappresentanza giuridica nelle controversie sulla proprietà è attribuita al Demanio.

43. — Lasciamo stare la questione del come sia sorto per la prima volta il patrimonio dell'Ente, e diamo per presupposto l'Ente moderno che già esiste e possiede: esso acquista beni per dritto pubblico e privato, a causa gratuita ed onerosa, a titolo universale e particolare. Poco interesse presenta per noi, perchè poco differisce dall'ordinaria figura di dritto comune, l'acquisto per dritto privato, sia gratuito che oneroso, sia universale che particolare, potendo l'Ente contrattare come ogni privato, ricevere per donazione, e ricevere per successione privata legittima o testamentaria come erede o legatario. Caratteristiche, e fuori del dritto, sono le donazioni anonime di valute finanziarie che in specie riceve lo Stato talvolta per spirito patriottico o umanitario, più spesso in parziale risarcimento d'imposte evase o frodate, che l'evasore o chi per lui restituisce al tesoro pubblico in un momento di resipiscenza. Più interessante è la figura della donazione o successione privata. I principii moderni di giustizia e di finanza non permettono nè che l'Ente acquisti a detrimento di privati, che abbiano sui beni interessi non protetti dalla legge e versino in condizione di bisogno, nè che l'Ente acquisti patrimonii passivi, nè che l'economia e le finanze private siano depauperate. È lo Stato che invigila al rispetto di questi principii. Trattandosi di Enti minori, vi provvede mediante la facoltà, che si è riservata, di concedere o negare l'autorizzazione ad acquistare, onde per questo verso l'Ente minore ha capacità limitata: e vi provvede con la norma del beneficio d'inventario. Trattandosi di sè stesso, lo Stato moderno, salvo il caso di beni da destinare per loro natura ad uso pubblico, non acquista più gratuitamente per proprio conto beni di privati, bensì li devolve ad istituti di beneficenza, dopo di avere direttamente esa-

minato e giudicato della opportunità e convenienza dell'acquisto secondo i principii cennati.

L'espropriazione è figura di dritto pubblico e di privato. È di dritto pubblico quella di pubblica utilità, avvertendo per altro che a questo titolo allora l'Ente acquista, quando l'espropriazione procede a nome suo e per suo conto. Anche di dritto pubblico è l'espropriazione per crediti derivanti dal patrimonio di possesso pubblico. Tali sono i crediti tributarii in generale. In particolare i crediti per imposte dirette mediante l'istituto speciale della devoluzione allo Stato furono causa d'acquisti spesso ingiusti e più spesso ancora passivi, e molto numerosi, da creare una massa di possessi, molte volte o inesistenti o improduttivi o per necessità lasciati in abbandono. Questa massa di possessi effimeri ed onerosi non si poteva naturalmente alienare, perchè nè l'espropriato aveva interesse ad esercitare il dritto di riscatto, nè i terzi avevano convenienza di farne acquisto. Si pensò allora a creare gli istituti della retrocessione e poi quello della cessione ai Comuni, ma la massa è andata crescendo. Il freno vero, che rimontando alle cause del male vi ha posto rimedio, è stato quello che ha dato la facoltà all'Ente di rifiutare la devoluzione, dando all'appaltatore il rimborso per inesigibilità. Sono di dritto privato le espropriazioni per crediti in patrimonio di possesso privato. Qui si è potuto evitare l'inconveniente degli acquisti effimeri e passivi col precetto che, rimontando egualmente alle cause del male, permette all'Ente di vendere ad offerta senza rendersi aggiudicatario: naturalmente a fianco della regola non bisogna dimenticare la convenienza dell'eccezione, giacchè la speculazione tende a profittare della regola per prendere a basso prezzo i fondi esistenti e buoni. Perciò all'Ente è lasciata facoltà di concorrere alla gara.

Gli altri modi d'acquisto appartengono al dritto pubblico, e sono la confisca penale, della quale basta l'accenno, la successione ereditaria a titolo universale o particolare, e la concessione. Nasce dalla consuetudine di dritto pubblico l'acquisto per successione ereditaria a titolo universale: l'Ente che succede ad un altro politicamente o amministrativamente, acquista dal suo predecessore tutto il patri-

monio del medesimo, e con esso il patrimonio dominicale costituito dai beni di possesso privato e pubblico.

Un tipo speciale di successione di dritto pubblico è quello che ha causa dalle antiche regalie. In quanto non siano cessate o abolite, il dritto si è trasferito dal Monarca allo Stato, dal Signore al Comune e può dare titolo ad acquisto. Tale è il caso del Patronato Regio in Italia. Nei tempi anteriori all'epoca moderna i Principi acquistarono dritti di patronato attivo sui beni ecclesiastici, non nel nome proprio di private persone, ma come rappresentanti dello Stato. E si sa che il dritto di patronato attivo, oltre alla presentazione o alla nomina del chierico, comprendeva determinate facoltà di natura patrimoniale, specificate nel titolo, e che dal solo edificio di culto si potevano estendere al patrimonio dell'Ente ecclesiastico secolare e regolare. In Italia col nuovo regime politico il Demanio dello Stato è tacitamente subentrato nelle ragioni dei Principi (1). Onde, se l'Ente è soggetto a soppressione, spettano al Demanio i dritti di rivendica e di svincolo, e i beni, quando ne sia preso possesso per la soppressione, si intendono *ipso iure* a lui acquistati per effetto e in ragione di tali titoli. Ne è derivato: 1° l'acquisto di beni al demanio patrimoniale; 2° l'acquisto d'oneri finanziarii pel demanio, sia in quanto già gravassero sui beni di sua pertinenza, sia per assegni ad investiti, sia per la tassa 30 %, che però si risolve in una partita di giro.

L'indemaniamento è l'altro tipo principale di acquisto per successione. Talora coincide con la soppressione dell'Ente, come è avvenuto per taluni ordini cavallereschi. Altra volta il patrimonio è indemaniato, senza che l'Ente sia soppresso, e si ha allora una figura molto caratteristica di dritto pubblico, cioè d'una corporazione senza patrimonio (2). Tale è il caso delle Confraternite romane, le quali non possono possedere altro che l'edificio di culto,

---

(1) Art. 3 e 5 legge 15 agosto 1867, n° 3848. Dispaccio minist. 5 agosto 1869, n° 81844/21584 finanze.

(2) Onde bisogna ripudiare il concetto finora prevalso che non può esistere corporazione senza patrimonio.

e vivono di elemosine e di contributi dei socii: oggi però i beni indemaniati sono dallo Stato ceduti alle istituzioni di beneficenza romane e per esse alla Congregazione di Carità.

Non è indemaniamento l'acquisto dei beni d'origine ecclesiastica, dei quali è bene parlare separatamente.

Un modo tutto moderno di acquisto è il patto o la condizione, che si suole stipulare nelle grandi concessioni a contenuto patrimoniale, quali le ferroviarie e simili e altre anche più importanti, in virtù del quale al termine di scadenza, decadenza o riscatto, passano all'Ente, con o senza corrispettivo, le costruzioni e gli impianti fatti dal concessionario.

§ 2.

Modi di acquisto della proprietà ecclesiastica.

Sommario. — 44. Eversione della manomorta ecclesiastica. La Cassa ecclesiastica. La censuazione di Sicilia. Soppressione e conversione. Fondo per il culto. — 45. Enti soppressi e conservati. Congrua parrocchiale. Rivendicazione e svincolo. La legislazione eversiva in Roma. Enti stranieri. Proventi fiscali del demanio ecclesiastico. Quota di concorso.

44. — Un modo particolare di acquisto della proprietà pubblica, che è proprio dello Stato, ma profitta anche ad Enti minori, è la eversione della manomorta ecclesiastica. Lo Stato italiano da un lato ha inteso e procurato di arrestare l'ulteriore formazione di tale manomorta, limitando mediante la legge comune la facoltà delle disposizioni testamentarie per l'anima, e limitando con leggi speciali la facoltà degli Enti di acquistare, dall'altra parte ha inteso e procurato di sciogliere la manomorta già costituita, togliendo o limitando la facoltà degli Enti di possedere. In pratica poi ha tollerato che con altra esteriorità la manomorta si ricostituisse come si va ricostituendo.

Lo Stato italiano cominciò nel 1855 a sopprimere talune

corporazioni ed Enti religiosi, e poi estese il provvedimento della soppressione a tutti quegli Enti ecclesiastici regolari o secolari che ritenne superflui al bisogno del culto pubblico. Con la soppressione il patrimonio di tali Enti sarebbe tornato alla Chiesa, e questo lo Stato non volle. Prima della unificazione italiana i beni degli Enti soppressi, in attesa di un provvedimento sulla proprietà ecclesiastica in generale, furono dati in amministrazione ad un ufficio governativo che prese il nome di Cassa Ecclesiastica, ma per far cessare la manomorta gli stabili passarono allo Stato, il quale però in corrispettivo dell'acquisto versava alla Cassa l'equivalente valore in titoli di rendita del debito pubblico. — Durante il movimento di unificazione la Sicilia ebbe un trattamento particolare, perchè con decreto del '60, volendosi applicare l'idea della eversione ed essendo assai numerosi gli Enti e le corporazioni, si ordinò senz'altro la censuazione di tutti i beni stabili rustici e urbani, ecclesiastici; poi la legge del '62 completò lo speciale provvedimento, accordando ai censuarii il dritto di affrancazione, con obbligo di dare in corrispettivo rendita sul debito pubblico, ammettendo la divisione *ipso jure* del canone con la divisione del fondo, ma non la divisione del dritto di affranco, e abolendo i privilegi che per le leggi del tempo sarebbero spettati al domino diretto. E fu lo Stato per mezzo degli ufficii governativi, e col sussidio di giurisdizioni speciali, che provvide ad effettuare la censuazione. — Era forse il sistema migliore per far cessare la manomorta ecclesiastica. Ma lo Stato nuovo aveva pure urgenti bisogni finanziarii, che l'istituto della censuazione non permetteva di soddisfare; e allora per il resto dell'Italia si tornò al sistema piemontese opportunamente modificato. La soppressione, estesa a quei Corpi ed Enti non ritenuti necessarii al culto, fu applicata per legge generale, e per integrare l'idea dell'abolizione della manomorta ecclesiastica, si ordinò la conversione in rendita sul debito pubblico dei beni stabili degli Enti non soppressi. Così passò al Demanio tutta la massa dei beni stabili degli Enti ecclesiastici soppressi o conservati, e su questa massa lo Stato potette compiere operazioni finanziarie senza attendere la liquidazione. Fu creato l'ufficio governativo del

fondo per il culto, che prese il posto della cessata Cassa, e al quale furono consegnati in amministrazione, in attesa di provvedimento di sistemazione della proprietà ecclesiastica, i beni mobili, i censi, le rendite iscritte e da iscriversi in corrispettivo degli stabili passati allo Stato. Ma questa volta le rendite non si mandarono ad iscrivere in valore equivalente agli stabili, bensì sotto deduzione di una imposta straordinaria del 30 %, che compensava lo Stato dei tributi evasi per lunghi anni dalla proprietà ecclesiastica, e sotto deduzione delle spese d'amministrazione calcolate *à forfait* al 5 %. In armonia col principio ispiratore dell'abolizione della manomorta, lo Stato prende i beni stabili suscettivi di reddito: quelli infruttiferi, come le chiese e i chiostri, restano o alla Chiesa o al Fondo per il culto (1).

Pertanto è stato detto (2) che erede degli Enti soppressi agli effetti delle responsabilità passive è o il Demanio o il Fondo per il culto; e propriamente il Demanio per le passività ipotecarie non religiose, di cui si rivale iscrivendo altrettanta rendita in meno, il Fondo culto per tutte le altre. Ma il concetto non sembra esatto. Il Demanio è successore a titolo particolare ed a causa onerosa, non è erede, bensì risponde dei pesi che gravano sui beni in virtù del principio *res transit cum onere*. Le passività di carattere religioso non sono passività patrimoniali, ma garanzia di oneri di culto da sostenersi coi proventi dei beni e perciò non passano al Demanio. Ed il Demanio è successore in tali medesimi sensi anche rispetto agli Enti conservati, per il medesimo principio. — Il Fondo culto, a sua volta, è

---

(1) Ne deriva una situazione giuridica anomala, e che fu detta precaria, ma dura e durerà ancora. Lo Stato, per mezzo del Fondo Culto, ha il possesso amministrativo dei beni appresi, li gestisce, e per legge ne devolve l'utile netto a vantaggio di determinati Enti e servizii di culto. La proprietà è sospesa. Ma se lo Stato ha da un lato i suoi dritti di amministrazione, dall'altro lato la Chiesa conserva il suo interesse legittimo a che quel patrimonio, che è sempre di culto, non sia arbitrariamente diminuito nè con sottrazioni, nè con l'omissione di assegnazioni, nè con la imposizione di oneri indebiti.

(2) CALISSE, *Dº Eccl.*, Hoepli, 273.

bensì erede degli Enti soppressi, ma erede singolare ed improprio, perchè succede soltanto nel dritto di amministrazione attiva e passiva, e non nel dritto di proprietà, è inoltre successore precario e non perpetuo.

In conclusione lo Stato non acquista dalla eversione della manomorta ecclesiastica se non a titolo oneroso, e i suoi acquisti vanno al patrimonio di possesso privato: invece i Comuni e le provincie fanno acquisti gratuiti e i beni vanno preferibilmente al patrimonio di possesso pubblico. Innanzi tutto, dovendo il Fondo culto provvedere ai bisogni di culto in sussidio dell'azione della Chiesa, i Comuni sono sgravati dagli oneri di culto stanziati nei bilanci, eccetto che dipendano da impegni di carattere giuridico. E questo è un acquisto patrimoniale indiretto. Inoltre:

1° Ai Comuni e alle province spettano i fabbricati dei conventi soppressi, dopo che sia cessato l'uso da parte dei conventuali superstiti, che possono anche essere concentrati da più in un solo convento quando il loro numero si è ridotto. Tali stabili sono da destinarsi ad uso di beneficenza o di istruzione al momento dell'acquisto: ma successivamente possono anche destinarsi ad altri usi.

2° Ai Comuni in particolare spettano:

a) quelli fra i beni mobili in natura e stabili in rendita equivalente di Enti soppressi nel loro territorio, che già erano destinati ad istruzione o a cura degli infermi, con accollo degli oneri relativi. Sotto questo riguardo sono trattati come legatarii, dovendo chiedere il possesso al Fondo culto;

b) un quarto delle rendite delle corporazioni soppresse nel loro territorio, per opere di pubblica utilità;

c) tutte le rendite e i beni delle soppresse Ricettizie e Comunie, dopo cessati gli assegni ai partecipanti sopravviventi, con l'onere di provvedere al supplemento eventuale di congrua pel beneficio parrocchiale. Questa assegnazione si spiega per la speciale natura delle Ricettizie e Comunie. Erano esse nel mezzogiorno d'Italia chiese con cura d'anima collegiale, fondate dalle famiglie del luogo, le quali esercitavano, o direttamente o per mezzo dell'*universitas*, il patronato attivo, mentre il passivo spettava ai

chierici del luogo o in numero stabilito o senza limite (preti numerati e innumerati). Il patrimonio di codeste chiese era dunque in patronato collettivo locale, senza che la Chiesa vantasse su tali patrimonii alcun dritto, non avendone mai potuto acquistare o imporre.

45. — Il concetto di superfluità, che presiede alla soppressione, muove dal presupposto politico e sociale, che còmpito della Chiesa è la cura delle anime mediante l'amministrazione dei sacramenti e l'esercizio del culto pubblico. La regola religiosa non è necessaria nè all'una nè all'altro, e perciò in generale gli Enti regolari furono soppressi nella loro personalità giuridica, pur continuando in realtà a vivere come comunioni private di persone singole; oggi le collettività sono risorte, si moltiplicano, e provvedono alla loro personalità giuridica collettiva con opportuni adattamenti di dritto privato, coi quali provvedono anche alla costituzione di patrimonio. Siccome assumono veste esteriore di sola opera di carità ed istruzione, non cadono — esteriormente — sotto le leggi di soppressione, come sfuggono alla conversione, perchè esteriormente non vi è possesso collettivo.

Quanto agli Enti secolari, la cura delle anime era nella organizzazione effettiva ecclesiastica esercitata dai Vescovati, dalle parrocchie e da Enti coadiutorali degli uni e delle altre. Erano perciò superflui, e furono soppressi, tutti gli altri Enti che non la esercitavano, o la esercitavano abitualmente ma non attualmente. Inoltre, tra quelli che la esercitavano attualmente, ve n'era degli individuali e ve n'era dei collegiali con beneficii molteplici. Gli individuali furono rispettati. E anche i collegiali non furono in tutto soppressi, considerato che la collegialità poteva effettivamente rispondere a bisogni di culto della località; ma i beneficii che costituivano il Collegio furono ridotti in modo che non potessero eccedere un massimo. — Donde la conseguenza che sono soppressi tutti i beneficii, canonicati, cappellanie, ed analoghe istituzioni o legati pii perpetui, che pur provvedendo al culto pubblico, non appartengono però ad Enti ecclesiastici aventi cura d'anima, cioè ai Vescovati, alle Abazie " nullius diœcesis ", ai Priorati, alle Pre-

lature analoghe ai priorati (1), alle parrocchie, e agli Enti coadiutorali degli anzidetti: inoltre sono soppressi in detti Enti, quando siano collegiali, cioè nei capitoli cattedrali e nei capitoli parrocchiali o collegiali, le medesime istituzioni di culto eccedenti il numero limite. E qui non si tratta di soppressione della personalità giuridica e del relativo patrimonio, ma di soppressione completa con divieto di ricostituzione, non potendo la Chiesa nè mantenere nè ricostituire le cariche e gli officii soppressi, perchè il concetto della superfluità comprende il fine di assicurare la sorte e la condizione economica del clero curato povero. Nelle chiese ricettizie e nelle comunie tutti i beneficii sono soppressi, tranne quello parrocchiale, e ciò perchè la cura è collettiva, cosicchè è attuale per uno solo ed è abituale per gli altri, ed è esercitata per delegazione di collegio.

Sono immuni dalla soppressione quegli Enti che, pur appartenendo alla Chiesa, non provvedono al culto e sono però necessari al suo esercizio, o perchè educano i chierici alla funzione loro, come i Seminarii diocesani, dove si impartisce l'istruzione ecclesiastica, salvo la vigilanza governativa perchè l'istruzione non sia contraria alle leggi e ai dritti dello Stato, o perchè amministrano i beni degli Enti conservati, come le fabbricerie istituite per l'amministrazione dei patrimonii di Enti parrocchiali.

Ai beni stabili degli Enti conservati si applica la conversione, eccetto che ai fabbricati degli episcopii e pensionarii, agli edifizi di culto, agli edifizi di abitazione di investiti, coadiutori, inservienti, agli edifizi per uso di officio. Sono immuni dalla conversione i beni del beneficio curato. Quando si tratta di Enti collegiali, quali i Capitoli cattedrali e i parrocchiali, si può trovare staccato dagli altri il beneficio curato ed esso resta immune. Si può anche trovare una massa di beni, divisa però in prebende, e allora la prebenda curata è immune. Si può trovare una massa

(1) Vi erano Prelature fondate per dare ai chierici di determinate famiglie mezzi e modi di percorrere l'alta carriera ecclesiastica: queste fondazioni sono soppresse. Non la denominazione, ma la sostanza dell'Ente decide della sua condizione.

collegiale indivisa e allora si stralcia, secondo gli assegni, la quota curata, che resta immune. Giusta l'ordinamento ecclesiastico, la parrocchia individuale può avere il suo beneficio staccato dalla dotazione, o incorporato in essa. Tutto il patrimonio dell'Ente parrocchia è destinato alla sua conservazione e all'officio: quest'ultimo è il beneficio curato. Il beneficio staccato è immune, e così pure è immune tutto il patrimonio, se in amministrazione diretta del parroco, restando a suo carico le spese di gestione. Quando il patrimonio è in amministrazione di una fabbriceria, che corrisponde al parroco l'assegno per l'officio, resta al parroco l'assegno (portio congrua) e tutti gli stabili sono convertiti (1). Parimenti sono convertiti gli stabili in amministrazione della fabbriceria, quando è staccato il beneficio curato.

Soppressione e conversione si applicano senza pregiudizio dei dritti laici sul patrimonio assoggettato ad eversione. Già un esempio si è visto a proposito delle ricettizie e comunie soppresse, i cui beni per diritto di patronato vanno al Comune. Analogamente il patrono laicale di un beneficio proprio è ammesso a rivendicare i suoi diritti di condominio secondo il titolo: il fondatore di una cappellania laicale (beneficio improprio) o altra istituzione simile è ammesso a svincolare i beni dalla destinazione che ebbero per volontà sua o di suoi autori. La diversità giuridica di trattamento si fonda sulla distinzione canonica tra beneficio proprio e beneficio improprio, ossia cappellania laicale e analoghe istituzioni, in quanto il primo è eretto in titolo mentre il secondo, pur essendone riconosciuta la fondazione dalla Chiesa, non è eretto in titolo (2); e la erezione in titolo importa che i beni si spiritualizzano e passano nel gran patrimonio della Chiesa, che può disporne, salvo i dritti del patrono. Onde, cessato il beneficio, i beni dalla Chiesa passano al Fondo culto e, per gli stabili, al Demanio, e al patrono non resta che rivendicarli; mentre,

(1) Il Fondo per il culto corrisponde il supplemento se la congrua non raggiunge le mille lire annue.

(2) " Sine decreto erectionis beneficium appellari solet cappellania laicalis ".

soppressa la cappellania, i beni non essendo spiritualizzati, non occorre rivendicarne i dritti, ma basta svincolare il patrimonio dalla destinazione che lo affetta. Per la rivendicazione e lo svincolo in confronto del Demanio è assegnato un termine, dopo del quale, e dentro un altro termine di decadenza, il dritto si riversa dagli stabili sulla rendita e si fa valere in confronto del Fondo culto, verso del quale si fa valere anche per i beni non stabili.

Alla provincia " ecclesiastica „ di Roma i provvedimenti di soppressione e conversione furono applicati senza eccezioni e modifiche; queste si trovano per Roma città e per il suburbio episcopale e derivano da rispetto politico e da condizioni storiche locali. Nella zona di privilegio la soppressione non fu applicata ai beneficii senza cura d'anima, che fossero di libera collazione o di patronato ecclesiastico, nè fu limitato il numero dei canonicati nelle cattedrali. Le parrocchie della Città conservano indiminuito il proprio beneficio, ma in quanto hanno in dotazione altri beni, si fa di questi una massa, la quale si ripartisce fra tutte le parrocchie fino a che ciascuna raggiunga il reddito massimo di lire tremila: il dippiù si sopprime.

L'asse conventuale di Roma e suburbio, allorchè la soppressione degli Enti regolari fu applicata, era in parte destinato a cura d'infermi, istruzione primaria e secondaria, cura d'anime in parrocchie che non erano soggette a soppressione. Tali scopi furono rispettati, e i beni destinati a beneficenza furono assegnati ai competenti Enti laicali esistenti, mentre quelli per l'istruzione furono assegnati al Comune di Roma per la primaria, ad istituti per la secondaria. Quanto alle parrocchie conservate degli ordini religiosi, i beni si ripartirono fra esse e le altre parrocchie in maniera da concorrere a formare per ciascuna il reddito massimo di 3 mila lire. Il dippiù di codesta massa, in concorso coi beni degli altri Enti soppressi, andava a costituire l'annuo assegno di 400 mila lire alla S. Sede per il mantenimento delle rappresentanze in Roma di Enti regolari esistenti all'estero. Per l'amministrazione del rimanente patrimonio fu istituito, presso il Fondo per il culto, un ufficio governativo colla denominazione di " Fondo di beneficenza e religione per la città di Roma „.

Gli Enti stranieri, residenti in Roma, di natura da sopprimersi, ebbero un certo termine per trasformarsi in Enti permessi dalla legge, e in difetto vi provvedeva il Governo, impossessandosi dei beni e dotandone istituti nuovi, affini e leciti, a pro della nazione straniera.

La conversione è applicata. Ma in quanto agli Enti soppressi fu istituita una Giunta liquidatrice dell'Asse Ecclesiastico di Roma, presso il Fondo per il culto, ed essa provvedeva all'amministrazione, liquidazione degli stabili e iscrizione della rendita. La parte dei redditi destinata alle pensioni degli investiti, cessando queste, andava ripartita — secondo l'originaria destinazione dei beni — tra gli Enti di beneficenza, istruzione, culto parrocchiale, fino ad integrare la rendita dell'originario patrimonio: il dippiù andava al fondo di beneficenza e religione. Alla Giunta liquidatrice successe, più tardi, il Fondo per il culto.

Quanto agli Enti conservati, e agli stranieri, provvedono essi stessi alla liquidazione degli stabili e conversione in rendita entro un certo termine, scorso il quale vi provvedono gli Uffici governativi. In particolare per i conservati fu consentito che la liquidazione dei beni incolti o di bonifica seguisse per mezzo di enfiteusi perpetua.

Sul patrimonio ecclesiastico lo Stato ha prelevato e va prelevando una partecipazione — mediante la così detta tassa 30 % — che si legittima come compenso dei privilegi e delle immunità di cui per lungo tempo quel patrimonio ha goduto. Ne è immune l'Asse Ecclesiastico di Roma (zona di privilegio), sul quale pertanto lo Stato nulla ha preso. Sono pure immuni le cappellanie laicali e simili istituzioni, giacchè il loro patrimonio non è religioso: e sono immuni i beneficii delle parrocchie, coadiutorie e fabbricerie. Sono eccettuate dal peso, condizionatamente all'ammontare del loro reddito, i benefizii conservati delle cattedrali e gli assegni agl'investiti di Enti soppressi.

La tassa si applica su tutto il patrimonio degli Enti soppressi, iscrivendo in corrispettivo degli stabili altrettanta rendita in meno al nome del Fondo culto a cui il patrimonio è devoluto: e siccome l'imposizione ebbe effetto retroattivo, così sulla rendita già iscritta fu detratto il 30 %. Per gli Enti conservati si applica iscrivendo in meno al-

trettanta rendita al nome dell'Ente. Ma la rendita è limitata all'equivalente reddito degli stabili (1), e perciò può essere inferiore al credito di tassa: allora la rendita non si iscrive, e per il rimanente credito il demanio si rivale sul patrimonio mobiliare non soggetto a conversione, con modalità particolari che elidono la necessità di azione esecutiva.

Altro provento fiscale dello Stato sul patrimonio ecclesiatico è costituito dalla tassa di rivendicazione dei beni di patronato religioso (30 %), e dalla tassa di svincolo delle cappellanie laicali (doppio della tassa di successione fra estranei): anche nella zona di privilegio in Roma queste tasse si applicano, ma il provento affluisce al Fondo di beneficenza.

Il Fondo culto, a sua volta, percepisce dagli Enti conservati e dagli investiti dei soppressi, finchè godono di rendite sul patrimonio ecclesiastico, una così detta quota di concorso, che, senza avere carattere fiscale, e pur essendo destinata a sussidiare il Fondo culto nelle spese per la religione, è tuttavia un contributo, che si applica al reddito netto accertato secondo le norme dell'imposta di manomorta. È progressiva, e parte da un minimo variabile secondo le categorie in cui la legge ripartisce gli Enti. Ne sono esenti i redditi minimi esenti da manomorta, e ne sono esenti gli Enti di Roma e suburbio (zona di privilegio).

---

(1) La rendita si iscrive: 1° in misura eguale al reddito netto degli stabili calcolato secondo le norme per l'imposta di manomorta; 2° al lordo dell'imposta di R. M. che grava sulle rendite del Debito pubblico.

CAPITOLO II.

Il demanio e gli usi pubblici.

§ 1.

Demanio pubblico e privato.

SOMMARIO. — 46. Demanio pubblico generale: stradale, marittimo, fluviale, militare, intellettuale. Demanio internazionale. Demanio nazionale. — 47. Tipi particolari di demanio pubblico. Demanio del culto pubblico. Tratturi. Trazzere. Giardini. — 48. Demanio privato generale. Tipi particolari di indisponibilità. Uso regio. Uso della S. Sede. Uso dell'Ente. Uso sociale: demanio forestale. Demanio amministrato. Le ferrovie pubbliche.

46. — La pratica legislativa, amministrativa, giudiziaria conosce i seguenti tipi di demanio pubblico generale.

A) Il demanio stradale, costituito dalle strade nazionali, provinciali, comunali. Lo Stato per mezzo del Ministero dei lavori pubblici, e i minori Enti amministrano, gestiscono e mantengono ciascuno il suo demanio stradale. Quando si consideri che tutte le strade, eccettuate quelle all'interno dell'abitato, in quanto sono mezzi necessarii di comunicazione tra i paesi di una provincia, e tra le provincie d'uno Stato, sono d'utilità pubblica generale della Nazione e sussidiariamente sono di utilità particolare per gli abitanti locali, si ha ragione di conchiudere che spetta allo Stato, nell'interesse nazionale, l'onere di costruire le strade riconosciute necessarie alle comunicazioni generali, richiedendo dagli Enti minori, secondo il grado di utilità, un concorso nella spesa di costruzione, e lasciando loro l'onere della manutenzione dei tratti d'utilità particolare. Ma non è questo il criterio del dritto positivo italiano, ed invece per ragioni di bilancio e forse anche per errori politici l'onere della costruzione in gran parte è lasciato alle

province e ai Comuni, insieme con quello della manutenzione, restringendo la classificazione delle strade nazionali con criterii d'opportunità, che non si prestano ad una razionale coordinazione. Onde è avvenuto che le regioni più povere sono rimaste sprovviste di strade e quelle più ricche ne hanno in abbondanza. Questo demanio cessa di essere pubblico e passa al patrimonio di possesso privato non solo per dichiarazione della pubblica autorità (classificazione e sclassificazione), ma anche con l'abbandono e la cessazione di fatto dell'uso pubblico per esserne cessato il bisogno. Interessa all'economia pubblica che i tratti non più necessarii all'uso delle comunicazioni siano utilizzati per gli usi economici diretti.

B) Il demanio marittimo e fluviale, costituito dalle acque, alvei, porti, rive, spiagge, e che è tutto di Stato, ed è amministrato — il marittimo — dai Ministeri dei lavori pubblici e di agricoltura, ed il fluviale da quello dei lavori pubblici, meno per l'uso della pesca, che è regolato dai Ministeri di marina e d'agricoltura. Gli usi molteplici a cui le acque interne si prestano sono di grande importanza e consigliano che se ne parli di proposito, ciò che sarà fatto a suo luogo. Per i porti e la diversa loro importanza dal punto di vista finanziario rimandiamo il lettore al volume primo (1).

Particolarità di questo demanio sono le rive, le spiagge, gli alvei in ordine al regolamento e agli effetti della cessazione dell'uso pubblico. È noto che l'alveo abbandonato dal fiume diventa proprietà dei frontisti, *ipso iure*. Riva e spiaggia sono in realtà zone attigue non interrotte, a cui segue parimenti senza interruzione l'arenile marittimo. Non ostante che la legge demandi all'autorità di stabilire la linea dove, secondo i luoghi e i casi, cessi la spiaggia marittima, tuttavia il solo fatto di natura del ritirarsi delle acque basta a far cessare l'uso pubblico della parte di spiaggia non più necessaria e a farla diventare arenile di possesso privato, prevalendo ad ogni altra disposizione il principio che, dove non è più possibile l'uso pubblico, ivi

---

(1) N° 67.

non può essere demanio, interessando all'economia nazionale che i beni di natura siano utilizzati.

C) Demanio militare e demanio intellettuale. È un tipo particolare il demanio militare, perchè l'uso non appartiene al singolo, ma allo Stato, e tuttavia esso è demanio pubblico generale, perchè lo Stato ne usa nell'interesse dei cittadini per la sicurezza esterna ed interna che ad essi permette di vivere e svilupparsi. È generale, ed anzi nel senso più ampio possibile, che comprende anche lo straniero, come per le strade, le acque, ecc., il demanio intellettuale o della pubblica istruzione, che comprende gli oggetti di studio e d'arte delle biblioteche, musei, gabinetti scientifici, nonchè gli immobili dell'Ente a tale uso destinati. Questo demanio, riconosciuto nel silenzio di legge dalla giurisprudenza, può essere statale, provinciale o comunale. Esso comprende anche i monumenti pubblici antichi scoperti o ancora sepolti nella terra, i quali però appartengono allo Stato, chiunque sia il proprietario del suolo, tranne che si tratti di cose amovibili le quali, non potendosi la demanialità presumere, seguono la sorte del tesoro comune (1).

In tutte queste varie forme la proprietà pubblica demaniale immobiliare, comprese le acque, importa ai proprietarii ed usuarii frontisti o limitrofi servitù di dritto comune e servitù di dritto particolare, a contenuto negativo e talvolta anche positivo con carattere di onere reale, istituite secondo la destinazione della cosa o alla sola conservazione d'essa, o a compensarne i beneficii particolari, o ad evitarne i maleficî.

Vi sono tipi di demanio che eccedono la sfera della nazionalità o dello Stato. Finchè la cosa che serve ad usi pubblici è sotto il dominio d'uno Stato, il demanio non cessa d'essere nazionale, anche se è aperto all'uso di stranieri, come le acque territoriali e le interne, le spiagge, le rive, le strade, i beni pubblici intellettuali, ogni specie cioè di demanio generale, naturale o civile, di cui il sin-

---

(1) Corte App. Perugia, 24 maggio 1886 - Ipogeo Volumni (" La Legge ", 1887, II, 378).

golo ha il godimento o uso diretto: e nemmeno è internazionale il demanio appartenente in comunione *pro diviso* a più Enti confinanti. Il demanio internazionale è quello che non appartiene a nessun Ente e al potere di tutti si sottrae; e ciò non ostante il singolo *uti homo* può usarne secondo la destinazione naturale, come il mare libero e il cielo libero. È demanio di dritto razionale e anche di dritto positivo, perchè riconosciuto nelle consuetudini e negli accordi internazionali. Ad esso si applica in tutta la sua estensione il concetto romano di *res quae nullius esse potest*, mentre nei riguardi del demanio nazionale il concetto si applica solo ai privati.

Il demanio pubblico nazionale cessa col cessare dell'uso a cui la cosa è destinata, la quale allora passa al patrimonio di possesso privato. Nel dritto positivo il regolamento dell'uso, il riconoscimento della sua esistenza e cessazione sono attribuiti all'autorità competente, come dritto suo esclusivo; ma il principio che l'uso legittima il demanio porta in sè stesso la limitazione propria e la limitazione del dritto dell'Ente, giacchè ove l'uso cessi di fatto, sia per cessazione del bisogno, sia per altra causa perpetua, non vi può essere più demanialità, ed è contro la ragione naturale e civile pretendere che la cosa resti inutilizzata e fuori commercio. Può dunque bastare il solo fatto della cessazione dell'uso a far cessare la demanialità, senza bisogno di dichiarazione d'autorità, purchè sia cessata di fatto anche la destinazione ad uso pubblico, e le circostanze lo dimostrino in modo univoco e non equivoco.

Come conseguenza della destinazione ad uso pubblico, il dritto positivo dichiara la inalienabilità e quindi la imprescrittibilità del dritto demaniale e non ammette sulla cosa nè servitù perpetue, nè possesso privato, nè in genere dritti di privati, sanzionando il possesso amministrativo dell'Ente col potere di reintegra per atto d'autorità in luogo della comune azione possessoria.

47. — In tutti i tempi e in tutti i luoghi dove una civiltà sia cominciata si riscontra nelle consuetudini e nella legislazione il concetto della demanialità delle cose " sacre ", nel senso che si sottraggono al dominio e alla disponibilità,

restando la proprietà limitata in ragione dell'uso. In Roma la " dedicatio „ per il culto pagano produceva l'effetto di rendere sacra la *res*, mentre per il culto cristiano e il cattolico lo produceva la " consecratio „, e nell'una e nell'altra epoca le *res sacrae* sono oggetto di speciale ordinamento giuridico: la " sconsecratio „ faceva ritornare la *res* in patrimonio della Chiesa, libera dal vincolo limitatore.

Oggi il concetto si restringe nei paesi civili agli edificii addetti al culto pubblico, di qualunque religione. Essi sono destinati ad un uso pubblico " pro populo „, del quale tutti possono usufruire non più come membri di quella specifica comunità religiosa (" uti universi „ secondo l'antico concetto della Chiesa) ma " uti homo „, cioè indipendentemente dalla propria appartenenza ad una comunità religiosa, salvo i limiti stabiliti o autorizzati dalla legge per ragione d'ordine pubblico. Lo Stato prende sotto la protezione speciale della legge codesti edificii, in quanto la loro destinazione, provvedendo ad un bisogno sociale, risponde ad un interesse pubblico (1): è questa caratteristica che giustifica l'ordinamento giuridico, non ostante che il dritto di proprietà appartenga alla singola comunità religiosa, che è un Ente privato.

Non è più demanio quello posseduto dal Fondo per il culto, bensì patrimonio che esso amministra e liquida per conto della Chiesa. Al Fondo culto passano gli edificii addetti al culto, e in ispecie le chiese, quando la loro destinazione al culto pubblico cessa, sia pure di fatto, diventando beni stabili profani che l'Ente ecclesiastico non può possedere e che non sono soggetti a conversione.

Negli Stati civili, dove il potere della Chiesa è solamente spirituale, il demanio del culto pubblico ha carattere sociale: in altri Stati, dove la Chiesa ha poteri politici, codesto demanio è statale, e così avviene poi che nelle colonie di dominio questa forma ancora si trova conservata per rispetto delle tradizioni e consuetudini locali.

Una legge del 1865 (n. 2168) si era limitata a dichiarare che i tratturi e riposi del Tavoliere di Puglia fossero da

---

(1) Risc. art. 433, 434 Cod. civ., 424 e 425 Cod. pen.

conservarsi alla loro destinazione di transito e pascolo degli armenti nelle periodiche loro migrazioni, per quanto il bisogno della pastorizia lo richiedesse, e che cessando di mano in mano questo bisogno, fossero da alienarsi con preferenza ai frontisti. Nè perciò essi costituivano demanio pubblico.

Si è creduto più tardi di dover sistemare la condizione dei tratturi (1), e allora sono stati proclamati beni di demanio pubblico. Si è ordinata la conservazione dei quattro grandi tratturi: quanto alla rete sussidiaria si sono dettati i criterii per distinguere quelli da conservarsi come necessarii all'uso pubblico da quelli che, essendo cessata o potendo cessare la loro destinazione a tale uso, possono alienarsi in tutto o in parte. Si è ordinato l'accertamento generale della consistenza col consueto sistema degli elenchi provvisorii e definitivi, e quindi la reintegra delle usurpazioni, ammettendo la legittimazione dei possessi abusivi durante le operazioni di assestamento e ammettendo i reclami di proprietà entro certo termine dalla pubblicazione degli elenchi. Si è affidata ai Prefetti la potestà della vigilanza che arriva fino all'ordine di reintegra eseguibile per via amministrativa coattiva; al Ministero delle Finanze la potestà di decidere in via amministrativa i ricorsi contro i provvedimenti del Prefetto; al Consiglio di Stato la potestà giurisdizionale, anche pel merito, contro i provvedimenti definitivi, senza pregiudizio del ricorso giudiziario per le questioni di dritto. Si è creata l'azienda dei tratturi, che vive o dovrebbe vivere dei suoi stessi proventi accumulati (vendite, legittimazioni, affitti, multe, ecc.), e che è amministrata da un Consiglio composto di funzionarii e di rappresentanti delle classi interessate: nel seno del Consiglio si è creato un Comitato esecutivo. Al Consiglio d'amministrazione si è data la potestà di assumere — a richiesta delle parti — la funzione di arbitro nelle controversie relative alle materie di sua competenza.

E della gestione è stato incaricato il Ministero delle Finanze. In verità anzitutto non si capisce perchè si sia vo-

---

(1) Legge 746 del 1908; Regol. 196 e 197 del 1911.

luto affidare allo Stato un tale còmpito, mentre manca l'essenziale elemento di un interesse nazionale: i tratturi sono di interesse regionale e non generale, tanto meno collettivo. Sarebbe bastato un Consorzio degli utenti sotto la tutela di un Consorzio delle quattro province. Poi, non si capisce la competenza del Ministero delle finanze, mentre si tratta di pastorizia e agricoltura. — E infine non se ne comprende la demanialità pubblica statale, mentre manca il requisito essenziale dell'uso pubblico nazionale. Una volta preso l'*aire*, si è fatto per le trazzere di Sicilia quel che si era fatto per i tratturi di Puglia. Anche le trazzere servono all'uso di pascolo e transito armentizio, e servono pure ad uso di viabilità ordinaria, sotto il quale punto di vista si può anche ammettere una certa loro natura di demanio stradale, ma subordinata all'uso industriale. Si è proclamato che sono di demanio pubblico statale e se ne è affidata la gestione al Ministero delle Finanze, che vi ha poi tanta competenza quanta per i tratturi e per le strade. Si è ordinato l'accertamento e la reintegra, ed anzi per questo fine si è creato a Palermo un ufficio tecnico speciale alla dipendenza del Ministero suddetto. Si è ordinata la conservazione di quelle che rispondono tuttora ai bisogni dell'industria armentizia o ad altro interesse di indole generale (sic); nonchè la conservazione all'uso pubblico, limitatamente ai tratti e alla larghezza occorrente, delle trazzere addette o atte alla viabilità ordinaria. Nel dippiù si è autorizzata l'alienazione con preferenza ai frontisti, e la legittimazione dei possessi abusivi. Per l'amministrazione si è creato un Consiglio di funzionarii e rappresentanti locali. La giurisdizione arbitrale è fuori del Consiglio, ed è obbligatoria. L'azienda vive sopra un capitolo proprio del bilancio generale.

Anche i giardini pubblici nazionali, provinciali e comunali, e simili altri beni destinati ad uso popolare di svago e diletto, sono da classificarsi nel demanio pubblico generale, e non nel patrimoniale, perchè l'uso della popolazione limita il dritto di proprietà dell'Ente ed è perpetuo. È nella natura umana che tra i beni necessarii alla convivenza civile ve ne sia qualcuno destinato al diporto per il riposo fisico e spirituale della cittadinanza, che è una necessità

naturale ed un vantaggio dell'economia generale in quanto procura all'uomo il mezzo di rinfrancare e ricostituire le proprie forze per riprendere poi il consueto lavoro, e specialmente nei centri urbani di una certa importanza, dove maggiore ne è il bisogno; ciò è riconosciuto nelle tradizioni e nelle consuetudini che hanno forza di dritto pubblico.

48. — Anche il patrimonio di possesso privato presenta nella pratica la struttura economico-giuridica di un tipo generale e di tipi particolari.

Il tipo generale nella pratica amministrativa statale si distingue in demanio antico e demanio per l'Asse Ecclesiastico: con quest'ultima denominazione si volevano designare i beni provenienti dalla eversione della manomorta ecclesiastica e con la prima tutti gli altri. In realtà la distinzione ha valore formale e storico. Essa indica che ciascuna delle due categorie ha proprie e separate norme di amministrazione, e sotto questo punto di vista è diventata incompleta, perchè altre categorie sono sorte con regime economico-giuridico particolare, come i beni provenienti da espropria per debito d'imposta diretta e quelli provenienti da confisca, che non sempre vanno allo Stato. Quello che comunemente dicesi, cioè che anche ragioni storico-politiche l'abbiano giustificata, non riesce attendibile: la tassa 30 $^0/_0$ istituita sopra il demanio nuovo ebbe applicazione retroattiva e decurtò anche l'antico patrimonio ecclesiastico: il concetto di allontanare anche nella esteriorità l'idea che con la nuova eversione lo Stato intendesse fare acquisti per incameramento non soddisfa, perchè neanche il demanio antico proveniva da incameramento puro e semplice.

La caratteristica giuridica di codesto tipo generale è la piena libertà del dritto di proprietà dell'Ente, qualunque esso sia, nel senso che può disporne liberamente, salvo i limiti posti dalla legge al suo potere di amministrazione, non essendo la disponibilità della cosa limitata da usi popolari in concorso con l'uso che può farne il governo statale, provinciale o comunale. La caratteristica economica è di ricavarne proventi finanziarii.

Per contrapposizione è sorto il tipo particolare del demanio privato indisponibile. In origine e nella pratica am-

ministrativa il concetto di indisponibilità fu ristretto a quei beni di possesso privato, che pur appartenendo all'Ente, sono però adibiti ad uso proprio dell'Ente medesimo, governativo o locale, e per tale ragione si trovassero di fatto in condizione di extra-commercialità. Ma tal concetto si è smarrito, e non si regge, perchè non risponde a tutta la realtà. In realtà le cause della indisponibilità hanno forma e sostanza giuridica diversa. Cominciò la legge per ragioni politiche a creare un tipo particolare, quando assegnò determinati beni del patrimonio pubblico di possesso privato a completare la dotazione della Corona, assegnandoli all'uso Regio: e consentendo anche che a cura del governo fossero costruite per il culto particolare della famiglia Reale le chiese palatine, dove il clero è eletto e stipendiato dal Monarca. — Lo stesso dicasi dei beni assegnati in uso della S. Sede dopo l'unificazione italiana. — Poi la potestà amministrativa di destinare proprii beni ad uso proprio governativo, provinciale, comunale ha creato un'altra categoria di beni indisponibili, dove la indisponibilità non dipende da un dritto d'uso altrui, sia popolare, sia regio, sia altro, ma da un uso proprio e facoltativo dello stesso Ente per servizio pubblico. — Poi ancora la legge ne ha creata un'altra categoria, quella cioè dei beni di possesso privato non alienabili, e sottratti perciò alla commercialità, dove la indisponibilità non dipende da dritti altrui, ma dalla destinazione che la legge ha dato ai beni per un interesse pubblico di carattere sociale. Primeggia in questa categoria il così detto demanio forestale, il cui interesse pubblico sociale da poco tempo è venuto in considerazione in Italia, dove è di vitale interesse economico e finanziario la conservazione dei boschi e il rimboschimento delle zone disboscate. Per raggiungere questi scopi lo Stato, mentre incoraggia il rimboschimento facoltativo da parte di privati ed Enti, e sui boschi esistenti dei medesimi esercita potere di vigilanza e limitazione del dritto di proprietà, per conto suo ha costituito il proprio demanio forestale inalienabile, ed ora (1) ne studia il modo migliore di utilizzazione e ne

---

(1) Decr. legge 4 ottobre 1917, 1605.

promuove il completamento dando al governo la facoltà di acquistare, anche mediante espropriazione, le terre da incorporarsi e quelle per il buon governo delle foreste (accessi, strade, piazze), nonchè le coste da rimboscare per bonifica o difesa militare. In sostanza si tratta di un demanio di possesso privato di utilità ed uso sociale, o talvolta militare.

Rispetto al demanio generale il tipo particolare dei beni indisponibili non ha più la caratteristica della libera proprietà, essendo questa limitata dagli usi, ed ha ancora la caratteristica finanziaria, ma accessoria, indiretta, latente.

Un'altro tipo particolare di demanio privato è quello che nella pratica si conosce con la denominazione di beni amministrati o demanio amministrativo. Si tratta di beni di istituti d'istruzione e corporazioni religiose soppresse in Sicilia, che antiche disposizioni hanno devoluto all'amministrazione statale della pubblica istruzione, affidandone però la gestione al Demanio. Il quale in realtà si comporta da proprietario, perchè riscuote le rendite e i proventi e li versa come redditi patrimoniali, dopo averne detratto le spese per la gestione, mentre il Ministero dell'istruzione attinge dai fondi generali del bilancio le spese per l'esercizio dei varii istituti. La particolarità di codesto tipo è meramente contabile in gran parte, ma in parte è anche amministrativa, giacchè in quanto i beni sono adibiti ad uso di istruzione essi sono da classificarsi tra gli indisponibili di una o di un'altra categoria, e in quanto sono liberi da tali usi vanno classificati nel demanio generale privato.

Si è detto (Ricci e Romano) che anche le ferrovie pubbliche e le tramvie, di proprietà dello Stato, provincia, Comune, sia pure concesse all'industria privata, sono di demanio privato indisponibile. I cennati autori, per escluderle dal demanio pubblico, osservano che per la legge 21 apr. 1879 esse sono soggette ad ipoteca a garanzia delle obbligazioni ferroviarie, e per l'art. 283 della legge sui lavori pubblici sono sottoposte a fondiaria. Ora che esse siano di demanio privato e non pubblico, non vi è dubbio. Ma gli argomenti dimostrativi non sono convincenti, giacchè l'ipoteca non è data solo sulle strade, ma su tutta l'azienda, la

quale in caso di espropria può mutare di titolare ma resta qual'è, e la fondiaria non colpisce, giusta l'invocata disposizione, tutte le ferrovie pubbliche, bensì quelle soltanto concesse all'industria privata. La ragione di decidere è piuttosto da trovarsi in ciò che la costruzione di una ferrovia presuppone la cessione contrattuale o l'espropria del suolo, il quale o è già immune da usi pubblici o, se vi è affetto, ne rimane liberato per il fatto stesso della cessione o espropria, che fa cessare per atto di autorità la demanialità pubblica, e fa passare la terra al patrimonio: il resto dell'azienda, come accessorio della strada, segue la sorte del principale. Si tratta dunque di patrimonio, ma non di beni indisponibili. Lo Stato ha spesso venduto le ferrovie e poi le ha riscattate; tutti gli Enti possono concederle dietro corrispettivo; nessuna disposizione di legge le dichiara inalienabili; non vi sono usi pubblici in natura nè uso esclusivo dell'Ente per il suo servizio d'istituto. Vi è l'uso industriale, e si tratta di demanio industriale.

§ 2.

Teoria degli usi demaniali.

Sommario. — 49. Difficoltà di formulare una teoria, e modo di eliminarle. L'uso pubblico nella storia, nella legge e nei principii. Qualificazione giuridica del demanio indisponibile e di quello inalienabile. — 50. Concetto storico e concetto moderno dell'uso pubblico. Elementi costitutivi ed effetti dell'uso. Uso reale e uso finanziario. Caratteristiche differenziali. Gratuità ed onerosità.

49. — Il principio che per il vantaggio economico e finanziario della nazione e delle collettività minori ciò che interessa non è la proprietà ma l'uso che si fa della cosa, dipendendo dall'uso la produzione e il reddito, nella nostra legislazione di dritto privato non solo non è rispettato, ma anzi è d'ordinario violato, ed in quella di dritto pubblico si è fino a poco tempo addietro subìto più che accettato e rispettato. Comincia ora a penetrare nella coscienza dei governanti. Di conseguenza la teoria degli usi non si trova ancora sviluppata, e nemmeno tutta impostata: quel poco

che se ne è scritto, anche da eminenti giuristi, risente dello stato storico arretrato della nostra civiltà giuridica, sempre ligia al dritto romano, che è senza dubbio un monumento di sapienza, ma non è poi sufficiente alle condizioni sociali di oggi.

La struttura tecnica che nella legge hanno ricevuto il demanio pubblico e il privato, esaminata nei precedenti numeri, ci rivela che esistono e sono riconosciuti i seguenti tipi di uso:

— pel demanio pubblico: l'uso generale del popolo; l'uso collettivo dell'Ente (militare, istruttivo, ecc.); l'uso promiscuo del popolo e dell'Ente (porti e acque marittime e fluviali); e infine usi pubblici particolari o anomali (culto, svago, industrie locali speciali);

— pel demanio privato: l'uso collettivo finanziario dell'Ente intrecciato con l'uso generale economico della popolazione; l'uso Regio e della S. Sede; l'uso di governo o amministrazione centrale e locale, anche a titolo industriale; l'uso di economia sociale.

Basta questa nuda esposizione di fatto a dimostrare la confusione della pratica legislativa, nella quale sono accomunati per sovrapposizione storica concetti così diversi, che riesce impossibile inquadrarli in una teoria senza prima districare il groviglio risalendo ai principii.

Ciò che può esser lecito nel linguaggio comune della pratica, cioè di adoperare indifferentemente i due vocaboli " generalità e collettività „ non è lecito nel linguaggio giuridico, perchè le rispettive idee sono diverse. Generalità è una moltitudine di persone guardata indipendentemente da ogni sua organizzazione, la quale può anche mancare: il *singulus* e l'*homo* — le due forme di unità di ogni generalità — vengono in considerazione del dritto indipendentemente da ogni loro appartenenza ad una organizzazione politica o giuridica. La collettività è una moltitudine guardata con riferimento alla sua organizzazione, la quale non può mancare, e la cui unità è il *civis* (1). Ogni individuo fisico è sempre, ed al medesimo tempo, *homo singulus* e *civis*, ma nel campo giuridico ha dritti e doveri diversi secondo

(1) L'altra forma di unità è il " socius „.

che si consideri o si trovi nella condizione di *civis*, ovvero di *singulus* o di *homo*. La collettività nella materia nostra si identifica con l'Ente. Logicamente è pubblico tanto l'uso appartenente ad una generalità di individui, ciascuno dei quali gode direttamente della cosa per il vantaggio che essa gli procura (*uti homo* o *uti singulus*), quanto l'uso appartenente ad una collettività che si serve della cosa direttamente per il vantaggio indiretto dei suoi singoli (*uti universi*).

Ma storicamente non è così. L'istituto dell'uso pubblico sul demanio è nato in tempi in cui la persona *uti homo* non aveva dritti, essendo lo straniero in ogni territorio di una collettività una persona fuori del dritto, che al dritto poteva partecipare solo in via di concessione; ed in cui la collettività non era costituita dal popolo ma si impersonava nel sovrano, a cui appartenevano i dritti della collettività. L'uso del demanio pubblico perciò non riguardava l'*homo*, non riguardava nemmeno la collettività, potendo il Principe fare ciò che gli piaceva: riguardava il popolo. E si dice uso pubblico *pro populo*. Allato ad esso c'è la forma degli usi civici (*uti civis*) sulle terre non pubbliche. Il concetto di pubblico non è giuridico: è politico.

È avvenuto che, pur essendo diventato oggi il pubblico una entità giuridica, il concetto di uso pubblico è stato mantenuto nella sua configurazione storica. Si dice pubblico l'uso del demanio, in quanto appartiene ed è necessario al popolo. Ma innanzi tutto bisogna oggi comprendere nel popolo anche lo straniero, e poi allato all'uso pubblico *pro populo* bisogna pure mettere l'uso pubblico dell'Ente. Senonchè la pratica, pur non negando che lo straniero partecipi agli usi, non è ancora arrivata a considerare come pubblico l'uso dell'Ente: in verità la legge ha già dichiarato essere uso pubblico quello militare (1), ma da ciò la pratica, se trae argomento per censurare la legge, non lo trae per risalire ai principii. A sua volta la

---

(1) Non solo lo ha dichiarato il Codice per le opere militari, ma anche la legge sui lavori pubblici, in quanto classifica tra le strade nazionali quelle militari.

giurisprudenza rare occasioni ha avuto di pronunziarsi, e la dottrina non si occupa della questione. La quale cade sopra due dei tipi attualmente classificati nel demanio patrimoniale, cioè il demanio indisponibile e quello inalienabile, e consiste nel dubbio se il regime giuridico di tali tipi debba essere quello proprio del patrimonio di possesso pubblico o dell'altro di possesso privato. La ragione del decidere, secondo la nostra opinione, sta in ciò che il regime della prima categoria è costituito da privilegi i quali per la prevalenza dell'interesse pubblico limitano i dritti dei terzi nei rapporti con l'Ente e principalmente tolgono ad essi la garanzia patrimoniale sanzionata dal dritto privato a favore di ogni creditore contro i suoi debitori. Difatti codesti privilegi non possono altrimenti esistere se non in virtù di legge ovvero di consuetudine di dritto pubblico avente forza di legge, mentre non possono ammettersi quando manchi il titolo legislativo che è solo capace di istituirli. Ora in fatto sta che l'uso pubblico collettivo, sia governativo o municipale o Regio o Pontificale, e l'uso sociale talvolta è voluto da legge o da consuetudine immemoriale; altre volte è l'effetto di regolamento o atto amministrativo che destina a tale uso un bene di patrimonio. Quando è la legge che istituisce l'uso, la ragione e la logica giuridica non solo ammettono, ma esigono che i beni corrispondenti siano sotto la protezione del regime giuridico privilegiato. Così, ad esempio, è stata la legge che, nel fornire al Governo i fondi, ha voluto che un determinato edifizio fosse costruito per uso del Parlamento nazionale in Roma ed un altro per uso del servizio della giustizia pubblica. Nessuno ammetterà che codesti edificii possano essere sottoposti ad esecuzione forzata di creditori finchè dura l'uso indicato dalla legge. Ed in effetti questo privilegio si legittima per la causa sua e per l'interesse pubblico che lo giustifica, e non consente che sia qualificato di possesso privato l'immobile che ne gode. Parimenti i palazzi municipali che *ab immemorabili* o per atti antichi parificati alla legge sono destinati ad un uso pubblico collettivo locale, devono considerarsi sotto la protezione dello stesso regime. Altro è il caso di una destinazione ad uso collettivo, che abbia causa da atto di governo o di

amministrazione, perchè l'ordinamento giuridico moderno non ammette più che codesti atti possano avere la virtù di limitare i dritti privati. Donde deriva una conseguenza di qualche rilievo, e cioè che la pubblica amministrazione se ha facoltà di sclassificare beni di demanio pubblico e renderli di possesso privato, non ha invece la facoltà inversa di rendere di possesso pubblico ciò che è di possesso privato: il che si spiega considerando che la sclassificazione è subordinata alla cessazione dell'uso, onde la discrezione amministrativa si riduce all'apprezzamento del fatto che si presuppone già avvenuto ed esistente. Deriva anche un'altra conseguenza di qualche rilievo, e cioè che la dichiarazione di volontà, contenuta nell'atto che destina l'immobile ad un uso pubblico collettivo, è unilaterale, ed importa che l'amministrazione non può disporre o altrimenti alienare la cosa finchè l'uso dura, ma non importa punto che il terzo sia privato del diritto suo di garanzia patrimoniale: può importare solamente per la prevalenza dell'interesse pubblico che l'uso continui fino a che è giustificato dalla necessità apprezzabile talvolta discrezionalmente, ma intanto la proprietà può essere espropriata, e allora l'uso si converte in locazione con l'obbligo di corrispondere l'affitto al proprietario, diventa cioè uso precario e non gratuito di cosa altrui.

Epperò la categoria dei beni indisponibili o inalienabili, che ora la pratica confonde nel patrimonio di possesso privato, si deve scindere in due:

— quella che trova la causa di indisponibilità o inalienabilità nella legge o nella consuetudine legislativa. Questa classe è da assimilarsi al demanio pubblico, e può ricevere appunto la denominazione di demanio pubblico assimilato;

— e quella che trova la causa in un atto di governo o di amministrazione. Questa classe resta di demanio privato.

E dopo di ciò una teoria degli usi si può tracciare.

50. — Qualunque sia la forma e il tipo di demanio che si prende a considerare, un uso pubblico c'è sempre, o generale o particolare o collettivo, perchè esso è sempre di interesse, o diretto o indiretto, del popolo nei varii si-

gnificati giuridici che a questo vocabolo si possono dare, dall'internazionale al locale. Le differenze possono cadere sui singoli elementi costitutivi dell'uso, il quale in ragione di tali differenze è privilegiato o non è privilegiato, e possono attribuire, o per sè sole o pei loro effetti, caratteristiche differenziali ai beni destinati all'uno o all'altro uso.

Qui, come in ogni altro campo giuridico, gli elementi essenziali sono la causa, la persona, la sostanza. Non è nei riguardi del subietto degli usi, che si rinvengono caratteristiche differenziali, pur essendovi differenze tra l'una e l'altra categoria di usi. Intanto il subietto unico e comune del potere di amministrazione è sempre l'Ente, tanto per gli usi del demanio di possesso pubblico che per quelli del privato; però in riguardo ai primi il potere è limitato dalla destinazione particolare dei beni, in riguardo ai secondi è invece libero entro i limiti della legge. Il subietto della utilità, che l'uso può rendere, è il popolo o il governo nel primo demanio, è il governo nel secondo. Ora quando si dice Ente o governo, si dice popolo, giacchè la rappresentanza della collettività esercita l'uso per la utilità e nell'interesse del popolo, sicchè in definitiva è il popolo il subietto dell'uso, o nel senso che lo esercita direttamente, come avviene nel demanio popolare, o nel senso che lo esercita per rappresentanza e ne gode in proprio la utilità, come nel demanio collettivo o governativo, che nella più ampia concezione comprende anche il privato. I due elementi subiettivi di ogni Ente territoriale sono sempre stati il governo e il popolo, senonchè nei regimi passati il popolo restava come elemento naturale, senza assurgere a subietto giuridico, mentre oggi ha preso questa posizione di subietto, ed è questa la ragione principale della confusione di concetti intorno al demanio, giacchè gli antichi concetti, che pur si vogliono perpetuare, non rispondono più alla realtà della vita. Il popolo si presenta in consistenza e forma variabile secondo i varii tipi di demanio, ed è la generalità internazionale, nazionale o locale nel demanio popolare, o è la rappresentanza statale e locale in quello collettivo. È rilevabile anzi la circostanza che dal punto di vista finanziario anche lo straniero è subietto dell'utilità dell'uso del demanio privato, perchè gode dei

pubblici servizii. Ma queste varietà di subietto non decidono delle caratteristiche dei singoli tipi di demanio e di uso. Le caratteristiche differenziali si rinvengono nella causa e nella sostanza degli usi, cioè negli elementi oggettivi.

Legge, consuetudine legislativa, atto amministrativo sono la causa formale per cui gli usi trovano riconoscimento e legittimazione, e sappiamo che, mentre la legge e la consuetudine dànno causa ad uso perpetuo e necessario, sia popolare che ufficiale o di rappresentanza, l'atto amministrativo non può dar luogo che ad uso precario e non necessario. La ragione è che ogni categoria di causa risale e risponde a bisogni pubblici egualmente diversi, e che sono preesistenti. Vi sono bisogni naturali necessarii alla vita e all'attività materiale ed economica del popolo, e ad essi corrisponde il demanio naturale delle strade pubbliche, delle acque pubbliche e loro accessorii, ecc., dove l'uso è perpetuo e necessario in conformità della sua causa naturale. Anche il regime dei tempi passati riconosceva codesta causa. Ma col progresso della civiltà altri bisogni sono sorti, di carattere civile, egualmente necessarii al popolo per il suo progresso e sviluppo intellettuale, e ad essi corrisponde il demanio popolare civile di educazione ed istruzione, dove l'uso è egualmente perpetuo e necessario, ed è stato riconosciuto dal dritto moderno. Vi sono infine, — e sarebbero i primi nell'ordine logico — i bisogni collettivi necessarii alla conservazione del popolo, alla sicurezza della sua attività, all'esercizio della sua azione collettiva, e ad essi corrisponde il demanio ufficiale, militare o civile, dove l'uso è egualmente perpetuo e necessario ed è stato sempre riconosciuto. Codesti usi perpetui e necessarii hanno un contenuto di sostanza naturale, consistendo nel godimento della cosa secondo la sua destinazione di natura, di legge, di consuetudine alla vita e allo sviluppo materiale, economico, intellettuale dei popoli. — Vi sono poi bisogni pubblici, egualmente necessarii, ma che non hanno un contenuto di sostanza sopra una cosa secondo la sua destinazione. A codesti bisogni non è perciò necessario l'uso di beni economici. Tale è il bisogno finanziario dell'Ente. Epperò, in quanto l'Ente possiede beni in patri-

monio, i quali non rispondono a bisogni pubblici necessarii di carattere economico, ma di carattere finanziario, essi non sono e non possono essere oggetto di uso necessario e perpetuo.

Si perviene così alla conclusione che vi sono usi pubblici reali o in natura ed usi pubblici finanziarii, e le caratteristiche differenziali delle due categorie sono la necessarietà e la perpetuità, che si ritrovano appunto nel demanio di possesso pubblico e non si ritrovano in quello di possesso privato. In questa disamina analitica non sono emerse le altre caratteristiche, attribuite per comune consenso, al primo demanio, cioè la extra-commerciabilità e la imprescrittibilità, e difatti esse non sono proprie degli elementi costitutivi, ma sono effetti delle qualità giuridiche dell'uso. L'uso necessario e perpetuo rende la cosa inalienabile, e perciò stesso fuori commercio ed imprescrittibile fino a che dura il bisogno necessario e con esso la destinazione della cosa alla sua soddisfazione. Quando il bisogno o la destinazione cessano, cessa anche la inalienabilità, perchè l'uso non è fine a sè stesso, ma è mezzo per la soddisfazione del bisogno, e la ragione persuade che è allora contrario all'interesse pubblico mantenere inutilizzato un bene ed è invece consentaneo a tale interesse renderlo utilizzabile col passaggio di fatto o di dritto al possesso privato che lo trasforma in bene di capitale fruttifero e di reddito. Non è emersa nemmeno la caratteristica della gratuità dell'uso, che è un concetto antico e si vuole anche oggi, e anche da eminenti giuristi, attribuire al demanio di possesso pubblico. In realtà il concetto è principalmente storico. La gratuità si può concepire ed ammettere soltanto in rapporto al demanio pubblico naturale. Quanto al civile la stessa legge (ad esempio, per i porti), imponendo degli oneri corrispettivi al godimento, ha dimostrato che quella caratteristica è piuttosto accidentale che essenziale. Ed anche rispetto al naturale la gratuità è da intendersi in senso relativo, fino a quando cioè, restando la cosa nel pubblico dominio e godimento, l'uso è accessibile a tutti e in tutto: cessa invece quando il pubblico è privato in tutto o in parte della cosa, a beneficio di privati particolari, come nel caso di concessione.

§ 3.

Gli usi civici.

51. — Storia, legge, dottrina (1), conoscono il demanio degli usi, demanio di Stato e di Comune, che è costituito dalla proprietà pubblica di possesso privato soggetta ad usi delle popolazioni; dicesi ancora demanio collettivo quando è comunale, e fa parte del patrimonio dell'Ente. Esempii di codesto demanio di Stato ne abbiamo già visto parlando della Sila, del Tavoliere, degli ademprivi. Lo Stato, di mano in mano che è venuto in possesso di codeste terre, ha fatto cessare la promiscuità, cedendo agli utenti e per essi al Comune una porzione delle terre in tacitazione dei dritti d'uso. Il Comune a sua volta, o per sua volontà o per legge, fa egualmente cessare la promiscuità del demanio comunale con lo stesso sistema. Vi è però un altro tipo di demanio collettivo comunale, dove gli usi non sono parziali, quali sono gli usi civici tipo, bensì totali, nel senso che non colpiscono parti di una terra, ma la investono tutta. Il demanio di ripartizione, finchè la ripartizione non è avvenuta, appartiene al Comune, il quale ne distribuisce la coltivazione fra i titolari dell'uso verso un corrispettivo (canone). Altro tipo di codesti usi è quello richiamato nella legge comunale e provinciale (art. 159), che dà luogo alla fida, o come corrispettivo patrimoniale, o come tassa per il servizio di amministrazione e tutela che il Comune presta agli utenti.

Ha carattere ed importanza storica il demanio degli usi

---

(1) Giorgi, *Persone giuridiche*, vol. IV. — De Cupis, *Commento alla contabilità generale dello Stato*, vol. I, p. 46, Un. Tip. Ed. Tor., 1910.

civici perchè insegna come si son fatti cessare gli usi — o più esattamente la promiscuità di usi e di dritti — mediante la ripartizione della proprietà promiscua e soggetta a tali usi. Relativamente al demanio di Stato si conoscono principalmente le figure della Sila di Calabria, del Tavoliere di Puglia, dei beni ademprivili di Sardegna: rispetto al demanio comunale si conoscono le promiscuità dei demanii feudali e comunali nel mezzogiorno d'Italia.

Da tempo remoto lo Stato riserbò al suo patrimonio (allora Regio) la Sila di Calabria, rispettandone però gli usi civici (semina, pascolo, legna) delle popolazioni che vi avevano, talune, dritto gratuito, e altre verso prestazioni di denominazioni diverse. Al momento dell'unificazione italiana una parte della Sila era stata per giusto titolo ceduta al Monastero di Altilia, ed è la parte che ancora oggi è detta Badiale; un'altra parte era passata per transazione ad usurpatori. Il resto, di cui una porzione ancora tenuta illegittimamente da usurpatori, fu ereditata dal nuovo Stato. Il quale ne sistemò la condizione giuridica (legge n. 3124 del 1876 e successive) nel modo seguente:

1° Proclamò di demanio statale le terre già tali dichiarate per legge o pronunziato giudiziario. Riservò determinate zone boscose o ad uso militare (*ab antico* la Sila ha fornito legna per le navi) o al demanio forestale. Il resto è in libera proprietà.

2° Ordinò la legittimazione delle difese abusive (usurpazioni non legittimate) mediante versamento, anche rateale, di determinato corrispettivo.

3° Nelle zone non riservate riconobbe gli usi civici delle popolazioni, ma ordinò la loro cessazione mediante scioglimento delle promiscuità (anche i baroni vantavano dritti di soprasuolo) e cessione ai Comuni di metà delle terre soggette ad usi, da ripartirsi in quote fra gli utenti. Istituì giurisdizioni speciali per la risoluzione delle controversie, e collegi amministrativi per le assegnazioni di quote.

4° Istituì tra i possessori silani e i Comuni silani un Consorzio obbligatorio per concorrere alle spese di apertura di strade nella Sila.

5° Istituì presso la Direzione generale del Demanio una Cassa speciale (Fondo silano) per farvi affluire i pro-

venti della Sila, destinati in parte a quelle strade e in parte a vantaggio dei Comuni silani per l'istruzione pubblica. Oggi questo fondo, che è quasi di 4 milioni, frutta interessi che sono devoluti ai Comuni silani per opere pubbliche, mentre alle strade e alle scuole si provvede nei modi ordinarii.

Sul Tavoliere di Puglia, antico demanio regio destinato al pascolo armentizio, i possessori di armenti vantavano dritti di quotizzazione, perchè potevano prenderne una quota in locazione (onde venne l'antico vocabolo " locati "); Comuni, altri Enti e privati vantavano dritti proprii di pascolo; e sui tratti boschivi le popolazioni vantavano usi civici e i signori dritti di soprasuolo. La zona così detta delle tre popolazioni era soggetta ad usi civici pieni, e le terre erano possedute dai rispettivi Comuni. Il nuovo Stato italiano ereditò codesto demanio, escluse le quote che i censuarii (locati) avevano già affrancato sia in virtù della legge generale francese che aveva convertito le locazioni in censi affrancabili, sia in virtù di graziose concessioni del restaurato governo borbonico, il quale abolì la legge delle affrancazioni, riserbandosi di concedere il beneficio a titolo particolare e individuale. Una legge del 1865 (n. 2168) dichiarò:

1° In ordine alle terre del Tavoliere la ripristinazione del dritto di affranco da parte dei censuarii o locati, e la conversione dei dritti di pascolo e degli usi civici in rendita fondiaria affrancabile.

2° In ordine ai boschi, anche se in possesso di censuarii, la cessazione dei dritti di pascolo e degli usi civici, mediante la ripartizione del fondo in quote tra i censualisti o il demanio da una parte, e gli aventi dritto ed utenti dall'altra.

3° In ordine alle terre delle tre popolazioni, che erano sempre in possesso dei Comuni, ordinò l'accertamento dei singoli possessi e possessori, che mai si era fatto. Più tardi però si legittimò un accordo amichevole nel senso che il demanio cedeva ai Comuni, *à forfait*, i suoi dritti, e i Comuni pensavano a sistemare la loro situazione, come subentrati al demanio, di fronte ai possessori.

In Sardegna lo Stato nuovo, per ragione di successione,

venne in possesso di beni patrimoniali d'origine ademprivile, cioè soggetti agli usi civici di semina, pascolo e legnatico a favore delle popolazioni. Se ne disfece cedendoli ai Comuni — che già ne possedevano per conto proprio —, e in parte cedendoli come liberi alla Società delle ferrovie sarde, che però glieli retrocedette. Dopo qualche tentativo di possesso e amministrazione diretta, si preferì affrontare la grossa questione degli usi civici; si istituì una Giunta di arbitri con giurisdizione obbligatoria per tutte le controversie ademprivili su terre in possesso dello Stato, dei Comuni e anche dei privati, purchè vi fosse interessato lo Stato o il Comune. Liberati i beni dai vincoli mediante transazioni e arbitrati, e tacitati i quotisti, tutto il resto delle terre si dette in amministrazione alla Cassa ademprivile, istituita dallo Stato con un capitale di 3 milioni anticipato a mezzo della Cassa dei depositi e prestiti. I terreni boschivi o suscettivi di cultura boschiva passano all'amministrazione forestale dello Stato; gli altri sono dati in enfiteusi a cura della Cassa col vincolo d'inalienabilità e di inaffrancabilità per venti anni.

Con ciò non è cessato il demanio, se non nel senso che l'amministrazione non è tenuta dalle Finanze, ma da un Ente autonomo fondato e vigilato dallo Stato, e che vive o deve vivere coi suoi proventi, rimborsando anche le anticipazioni ricevute. La proprietà è sempre dello Stato.

L'ademprivo differisce dalla cussorgia in ciò, che il primo non ha sede fissa in un punto determinato, è per così dire vagante (analogamente il vagantivo nelle regioni venete), esercitandosi sopra tutto un territorio determinato con carattere di comunione fra gli utenti, mentre la seconda ha la sua sede fissa, in quanto col tempo gli utenti dell'ademprivo fecero delle occupazioni stabili, consacrate dalla lunga consuetudine o dal riconoscimento legale. Codesti tipi presentano una considerevole importanza nella questione storica e attuale dell'origine e della natura degli usi civici. Gli ademprivi non sono nè feudali nè germanici, anzi sembrano ordinati sul sistema giuridico romano, onde il loro studio può riuscire utile a chi della questione si interessi. Il nome pare che abbiano preso dalla antica epoca feudale. Le antiche prammatiche di-

stinguono nel feudo in Sardegna due categorie di terre di demanio: una è riservata, quasi terre civiche, alle necessità dei naturali, ossia ai loro bisogni di vita, e questo è l'ademprivo, che perciò si fa derivare dal romano " ad rem privium „ (privati singoli); l'altro, quasi superfluo, è in disponibilità del feudatario che può affittarlo anche a forestieri. In principio il feudo non intaccò la sostanza giuridica dell'uso, che è un dritto sulla cosa. Ancora con gli Aragonesi non tutti i baroni divenivano proprietarii delle terre che occupavano, bensì ve n'era di quelli che divenivano titolari del dominio eminente, restando quello utile alle popolazioni, onde se in una baronia delle terre si trovavano abbandonate, esse si presumevano essere " universitatis „. Fu con la dominazione spagnuola che il regime feudale prese il soppravvento su quello romano negli ademprivi; e tuttavia non riuscì a corromperne definitivamente la natura e sostanza giuridica di dritti sopra terre che anticamente appartenevano alla comunità: difatti ancora la Carta reale sarda del 1839 dichiara che codesti usi sono dritti necessarii alla sussistenza individuale. Anche qui, come altrove, intervenne la legge a regolare gli interessi collidenti della promiscuità col consueto sistema di affranchi, accantonamenti di quota in natura alle Università e ripartizione del demanio universale fra i quotisti. Questo indirizzo legislativo è antico nella sua origine, e tuttavia ancora nel 1858, si calcola che più della metà del territorio sardo, per oltre un milione di ettari, è soggetta all'ademprivo.

Di non minore interesse sono gli antichi usi civici nell'ex-principato di Piombino, che nel secolo XV erano generali e generalmente disciplinati. Prevale il pascolo promiscuo, ma anche si trova la semina e il legnatico, appartengono a coloro che sono soggetti ad oneri reali o personali " in terra Plumbini „, sono di concessione statale e perciò di dritto pubblico, il quale li dichiara dritti civici, pur denominandoli servitù civiche. Hanno un particolare ordinamento sociale nel senso che sono gratuiti fino ad un certo limite, il quale vuol segnare il minimo indispensabile ad ogni famiglia, e al di là di quel limite sono soggetti ad un corrispettivo (corrisposta). Il Granduca To-

scano li conservò, però rese obbligatorio per i proprietarii delle terre l'affranco, che anche qui divenne il modo di sciogliere e regolare la promiscuità. Lo stesso indirizzo tenne il legistatore italiano a cominciare dalla legge 15 agosto 1867, n. 3910. Ed oggi codesti usi non si trovano più, perchè convertiti in dritti di proprietà.

52. — Gli usi civici nascono da remote consuetudini attestate anche nella legislazione sia in disposizioni isolate che in provvedimenti speciali. La legge comunale e provinciale (art. 159), il Codice civile (art. 682), la legge forestale che vieta o limita taluni usi nelle zone soggette a vincolo, sono richiami indiretti. Le leggi antiche e moderne sui demanii degli usi, sul demanio collettivo o di ripartizione, sui dominii collettivi e sugli usi che non hanno ancora ricevuto un ordinamento giuridico, sono provvedimenti specifici sociali, che fanno fede delle esistenze degli usi.

Gli scrittori in prevalenza (1) fanno derivare gli usi civici (semina, pascolo, legnatico, ecc.) dal dritto germanico della proprietà, ma non pare possibile escludere la fonte più antica del dritto romano (2), e a ciò induce anche l'osservazione che la evoluzione giuridica della proprietà terriera procede a un modo tanto nel dritto romano che nel barbarico: dapprima tutta la proprietà è pubblica, poi allato di essa sorge la privata senza che la pubblica cessi, e si va sempre più sviluppando a spese naturalmente della pubblica che si restringe, e nel succedersi di queste vicende nascono forme anomale e intermedie. Quando le tribù etrusche invadono i sette colli, la proprietà delle terre occupate è pubblica, comune. Ad ogni *caput* se ne assegna in uso perpetuo una porzione, nella quale si distinguono due specie: una è l'*heredium*, la *sors*, il primo nucleo di ciò che fu poi la proprietà privata; l'altra è una quota sulle terre comuni per l'uso individuale del prodotto naturale (pascoli, boschi). Restano zone di terre comuni sottratte al godimento economico individuale e destinate al godimento o uso pubblico: sono le terre pubbliche. Con l'accrescersi

(1) Cfr. le opere di Schupfer e di Calisse sulla storia del dritto.

(2) Vedi i " bona communalia ", in Salvioli (*Storia del dr.*).

continuo della popolazione diviene necessario e d'interesse pubblico assegnare ai sopravvenuti porzioni nuove sulle terre pubbliche, e si assegnano in uso, andando ad accrescere il patrimonio delle terre comuni in diminuzione delle pubbliche. Un analogo ordinamento terriero adottano i Romani nelle province di conquista, con la differenza che qui il dominio di tutte le terre (eccetto quelle ammesse al privilegio) è riservato allo Stato (Cesare o popolo romano): quanto alle private si lascia ai titolari provinciali il possesso, quanto alle comuni si lascia l'uso, quanto alle pubbliche si lascia l'ordinaria amministrazione.

Codesti usi di terre comuni, che in principio spettavano soltanto ai *capita* assegnatarii dell'*heredium*, si estesero così ai liberi, anche non proprietarii, purchè *incolae*, e gli utenti sono comunisti (1). E di mano in mano che una porzione delle terre pubbliche è assegnata in ripartizione e passa alla categoria delle comuni, il nuovo possessore — se non è munito di privilegi — deve rispettare gli usi che sopra di essa possano spettare ad altri.

Precisamente anche dopo lo stanziamento dei barbari si trovano le terre private, le comuni, le pubbliche, salvo un largo frazionamento della proprietà privata o comune e una conseguente moltiplicazione di promiscuità degli usi, per effetto del principio di dritto germanico che la proprietà può cadere separatamente e simultaneamente sopra i tre ordini di elementi naturali della terra: suolo, soprasuolo, sottosuolo.

Che questo principio spieghi la sua influenza sugli usi, sia in quanto alla moltiplicazione che alla natura giuridica, è certo; ma non è egualmente certo che esso abbia creato gli odierni usi civici. Il Medio-evo feudale fa perdere le tracce degli usi, perchè, avendone i Principi formato una regalia e avendola poi alienata ai baroni, questi si appropriarono le terre, riserbandosi di regolare e concedere i dritti ad utenti secondo la propria convenienza. Risorgono le tracce storiche nel Medio-evo del rinascimento, perchè i Comuni presero a rivendicare i dritti di cui i comunisti

(1) Nel che si può anche ravvisare il più lontano germe di quel che fu poi il Comune.

erano stati spogliati e le Monarchie assolute ne seguirono l'esempio. Allora gli usi vanno risorgendo come due forme di proprietà pubblica comunale, quella delle terre comuni e l'altra delle terre promiscue, che vanno poi a costituire il demanio di ripartizione. Sulle prime gli abitanti riprendono i loro usi *ex jure civitatis*: sulle seconde, che sono terre sottratte ai feudi in separazione e corrispettivo degli usi, questi non spettano ai *cives* ma a quei lavoratori che sulle terre aperte, e non riservate del feudo, esercitavano già tali dritti e in principale quello di semina. L'Ente ha l'amministrazione dei beni e il potere regolamentare degli usi in entrambe le categorie fino a che non si spoglia per assegno o per riparto. In talune regioni ciò avviene per tempo e sorgono allora le forme di proprietà privata collettiva, note con le varie denominazioni di comunaglie, partecipanze, consolati dell'arte agraria, dominii collettivi. In taluni altri luoghi ciò avviene più tardi e ad opera della legislazione degli Stati assoluti che crea il demanio comunale collettivo e di ripartizione. Negli altri luoghi infine lo Stato moderno si è curato di disciplinare giuridicamente codesti usi quando li ha trovati sopra terre pubbliche, ma non egualmente si è curato di disciplinarli quando consistono sopra terre di privati, perpetuando il conflitto d'interessi tra i proprietarii e gli utenti.

53. — Se non si intende di fare questione di parole, occorre abbandonare il concetto che uso civico sia quello che nasce *ex iure civitatis*. Codesti costituiscono soltanto una delle categorie degli usi civici, quelli cioè che spettano a tutti i cittadini di un Comune, mentre la storia presenta le altre due categorie, di quelli cioè che spettano a determinate classi d'un Comune e di quegli altri che spettano a classi d'una regione. È probabile che in origine la cittadinanza o incolato fossero i titoli del dritto d'uso, ma lo sviluppo storico ulteriore ha reso troppo angusto quel concetto giuridico per poter comprendere le altre successive categorie, che pure non si possono altrimenti concepire che come usi civici. Vuol dire che il soggètto varia secondo la categoria, restando però in tutti i casi una generalità. Essa si converte in una collettività, o per virtù

di patti o di legge, in quella categoria conosciuta colla denominazione di usi esclusivi. Anche questa è una denominazione poco esatta. Allorchè gli usi sono concentrati sopra una parte delle terre che vi sono soggette, la quale rimane riserbata con esclusione d'ogni altro soggetto agli utenti, mentre le altre porzioni di terre restano libere e franche da usi, eccetto quelli che permettono, come il pascolo, una rotazione di godimento, l'uso civico è in realtà scomparso, e si è trasformato in una proprietà collettiva. Si ha allora una comunione *pro indiviso*, dove il dominio sta nella collettività privata o pubblica, mentre l'uso e il godimento sono ripartiti in quote tra i partecipanti sotto la disciplina giuridica della collettività. Uso è e rimane quello conosciuto come parziale, nel senso che non esclude altri soggetti di dominio della terra su cui cade, perchè non investe tutti gli elementi o parti della terra, ma solo alcuni, determinando così una promiscuità di dritti sopra uno stesso oggetto. Qui la generalità non sorge a collettività, e tra essa e gli altri soggetti di dritti dominicali nasce una comunione sprovvista di disciplina giuridica del dominio, dove agli inconvenienti soliti di codeste forme di comunione s'aggiunge l'altro che gli utenti, anche essi indisciplinati, costituiscono nella comunione un'altra comunione, il cui dritto consiste nel godimento individuale, diretto e in natura, o della terra per la sua coltivazione o dei prodotti del suolo, in virtù o di titoli o di consuetudini.

Si ritiene che nel dritto romano codeste figure giuridiche fossero considerate come servitù personali a contenuto positivo o negativo, e che dopo del Medio evo feudale che tolse loro la forza di dritto subiettivo convertendole in concessioni graziose, il Medio evo del rinascimento ritornò alla dottrina romana. Un'altra opinione ritiene, sulla guida del dritto germanico e dello statutario, che gli usi non siano delle semplici servitù ma dritti di dominio. Ad ogni modo anche i fautori della dottrina romana riconoscono che a codeste particolari servitù personali non torna applicabile la norma che col non uso ed il fatto contrario si estinguono, trattandosi di dritto che ha carattere pubblico (1), giacchè riguarda un interesse che o direttamente o indirettamente è pubblico, ed appartiene ad un soggetto

per sua natura indefettibile: quindi è inalienabile ed imprescrittibile.

54. — Dal punto di vista finanziario, il quale nel dritto subiettivo di proprietà attribuisce il principale e forse unico interesse alla facoltà dell'uso, codesti tipi meritano tutta l'attenzione della scienza e della politica: e proprio essi sono invece, almeno finora, trascurati dai cultori di finanza, mentre la politica li ha adulterati. Disciplinati dal legislatore con indirizzo di utilità sociale, essi si prestano ad essere organizzati sul tipo ideale della proprietà terriera col vantaggio di non doversi preoccupare dell'interesse del proprietario, identificandosi questo nella collettività realistica o astratta dei coltivatori, la quale non ha interesse nè di disfarsi della cosa, nè di trascurarne l'utilizzazione e il rendimento.

Una parte degli antichi Stati ha dato il buon esempio o favorendo o ordinando l'organizzazione della collettività e trattando gli usi come dritti dominicali inviolabili. Anche lo Stato moderno, quando s'è imbattuto in usi sopra terre pubbliche, ha fatto lo stesso. E così in molte regioni molti degli usi hanno ricevuta la loro disciplina, che se non è ancora quale il dritto finanziario suggerisce, è però suscettibile di perfezionamenti senza troppe difficoltà. Ma quando si è imbattuto in usi sopra terre private, lo Stato moderno in Italia è rimasto inattivo o quasi, onde molti altri usi in talune regioni sono rimasti indisciplinati. Di fronte alla lunga e costante tradizione, confermata dalla storia giuridica e da quella legislativa dei tempi antichi e moderni, e che si è rotta solamente di fronte a questi ultimi usi, non si riesce a spiegare, se non per ragioni politiche, il fatto di non aver voluto ad essi applicare gli stessi principii e lo stesso trattamento di dritti dominicali, che agli altri è stato sempre applicato. E possiamo qui, ancora una volta, notare la influenza del liberismo applicato all'economia e alla finanza dal momento della formazione del nuovo regno, le cui tracce siamo andati rilevando nel corso di questo lavoro.

---

(1) Giorgi, *Persone giur.*, IV, 83.

CAPITOLO III.

Tutela ed utilizzazione.

---

§ 1.

Nozioni generali di amministrazione e tutela.

SOMMARIO. — 55. Accertamento del patrimonio e sua amministrazione. — 56. Particolarità pei beni mobili e crediti. — 57. Tutela privilegiata.

55. — In tesi generale si cerca invano nel dritto positivo una norma per l'accertamento del patrimonio, che è poi il primo atto di ogni amministrazione. L'inventario raccoglie la consistenza dei possessi quale risulta dagli atti amministrativi, dei quali perciò rispecchia le lacune e gli errori rispetto alla realtà. Onde avviene che i grandi Comuni, e più ancora lo Stato, ignorano la consistenza effettiva del loro patrimonio. Dei beni mobili sembra potersi e doversi dire diversamente, giacchè qualche norma si trova, talvolta anche troppe, e dippiù la necessità di tenere il possesso dei mobili per natura con le speciali cautele che questa richiede riduce a cose definite la massa indefinita. Senonchè anche per essi la loro mobilità, la facilità di deperimento, la variabilità di valore, neutralizzano la possibilità d'una effettiva conoscenza generale.

Con ciò si potrebbe spiegare quel che gli economisti dicono, che cioè lo Stato è un cattivo amministratore, quando non concorresse un'altra circostanza, quella che lo Stato pretende di amministrare il patrimonio quasi senza amministratori locali, cioè dal tavolo degli ufficii centrali.

Dei mobili l'amministrazione è tenuta da ciascuno degli ufficii che li possiede o li cura, senza distinzione tra centro, provincia, periferia e materia. L'inventario e il verbale di

consegna sono eretti dal dritto contabile a strumenti meccanici della loro custodia: chi li riceve e non li controlla risponde della loro mancanza o deterioramento alla pari di chi ha colpa. Questa tutela speciale protegge l'Ente dalla difficoltà in cui si trova di conoscere la consistenza e dalla facilità in cui cadono i curatori suoi di trascurare l'accertamento. Spesso però, specialmente negli ufficii militari, in quelli industriali o di agricoltura, la tutela riesce eccessiva. Anche da questo punto di vista vi è disparità di norme tra uno ed un altro ufficio, e si capisce che vi debba essere secondo la varietà delle circostanze di ciascuno, ma non si capisce perchè debba mancare una coordinazione.

Dei crediti (mobili per legge) tiene luogo d'inventario e consegna ogni altro analogo atto, come ad esempio la lista di carico o il ruolo o il campione. Ma ciò suppone che l'accertamento sia già avvenuto o con la procedura speciale dei tributi, o per contratto o sentenza nella materia patrimoniale. Il contabile risponde di colpa per i crediti di cui riceve consegna; risponde di colpa per taluni tributi che doveva accertare e non accerta; non risponde se omette d'accertare crediti di patrimonio, se non quando è posto in mora da una scadenza contrattuale.

Degli immobili, e più esattamente dei beni stabili, si censura il soverchio frazionamento della cura e dell'amministrazione tra ufficii diversi sia del centro, che della provincia e della periferia. Questa censura effettivamente sta per il patrimonio di possesso pubblico, la cui amministrazione è ripartita tra varii Ministeri e non sempre con un criterio fondato sopra principii certi o sopra esigenze tecniche ragionevoli, onde si lamenta diversità di metodi, confusioni, perditempi, aumento di spesa o diminuzione d'entrata. Una coordinazione di tante varietà può riconoscersi opportuna e conveniente. Quanto al patrimonio di possesso privato, la parte destinata ad uso governativo è in amministrazione e cura dei singoli Ministeri, che ne usano e sostengono la spesa di conservazione e manutenzione, nel che non vi è a ridire; la parte che costituisce il patrimonio finanziario, salvo poche eccezioni, è in amministrazione del Ministero delle finanze, ed anche in ciò

nulla vi è da osservare. La tendenza di voler accentrare in esso la cura di tutto il patrimonio libero, e perfino di quello appartenente agli Enti industriali di Stato, ed agli Enti autonomi governativi, non è approvabile, perchè è pur necessario mantenere diversità di criterii e metodi e formalità tra le diverse amministrazioni in ragione della diversità di funzione e di scopo.

Particolarmente al patrimonio immobiliare finanziario si riferisce l'osservazione che non se ne conosce allo stato attuale di fatto la consistenza effettiva. I beni di demanio antico e nuovo si registrano negli inventarii secondo le scritture antiche, secondo i verbali e le sentenze di devoluzione ed espropriazione, rispondano o non rispondano alla realtà delle cose. Quelli dell'Asse Ecclesiastico, e altri di provenienza analoga, si registrano sulla base di verbali di possesso, i quali sono eretti in contradittorio, o effettivo o legale, del dante causa, ma non in confronto della realtà. Bisogna ricordare che in materia di possesso non è il titolo che prevale, ma il fatto del possedere. Nell'Italia meridionale, insulare, ed in parte anche nella centrale, lo Stato figura possessore di una quantità di fondi, pei quali paga imposta e sovrimposta, mentre in realtà o non esistono o sono in possesso d'altri. Dopo l'alienazione dei beni migliori, poi dei buoni e dei mediocri, è rimasta da un lato la zavorra come realtà e la scritturazione come possesso. Tra l'una e l'altra, si spendono in amministrazione e litigi somme che non andrebbero spese, si introita meno di quanto si spende, si tiene impedita l'opera d'una falange d'impiegati che potrebbero utilizzarsi in lavoro produttivo. E intanto il sistema si perpetua, e così la liquidazione effettiva dell'Asse Ecclesiastico, che avrebbe già dovuto compiersi e potrebbe senza troppe difficoltà esaurirsi, mettendo in libertà ufficii e personale, è di là da venire.

56. — Anche per gli Enti pubblici i beni mobili di possesso privato sono tali o per natura o per legge, e tra questi si comprendono i crediti. I quali per altro, secondo la loro origine sono o tributarii o patrimoniali, e ciascuna di queste due categorie ha il proprio regime giuridico di accerta-

mento, garanzia e riscossione, onde qui s'intendono esclusi i primi, salvo per ciò che riguarda il discarico per annullamento. È questo un istituto di contabilità, per il quale i crediti dell'una o dell'altra categoria, quando se ne riconosca dall'autorità competente la insussistenza per mancanza originaria di titolo, sia in dipendenza di errore che d'altra causa, ovvero quando se ne riconosca l'inesigibilità per povertà del debitore (nullatenenza), si discaricano dagli inventarii, campioni e registri, cessando da quel momento la responsabilità del contabile in ordine alla conservazione (prescrizione) e riscossione (1).

E lo stesso regime è in uso per i crediti dipendenti dal patrimonio demaniale di possesso pubblico. Per talune Amministrazioni governative, diverse dal demanio, che amministrano direttamente i loro crediti, forse perchè l'istituto dell'annullamento non è scritto nei proprii regolamenti, è in uso il sistema di trasferirli all'Amministrazione del demanio quando non se ne può effettuare la riscossione per povertà o anche per sola inefficacia degli atti di riscossione coattiva. Così è dei crediti che l'Amministrazione delle imposte rimborsa agli esattori per inefficacia di esecuzione, e i simili delle poste, dei telefoni, del demanio marittimo, e altri. La cosa potrebbe avere una ragione d'essere se col passaggio da uno ad un altro strumento di carico il credito mutasse la sua natura giuridica, ma siccome ciò non è, tutto si riduce ad una forma intesa a dare il modo di accertare la inesigibilità con la prammatica contabile. Se questa povertà fosse accertata direttamente dagli ufficii che hanno già inutilmente sperimentata l'esecuzione, molto lavoro improduttivo andrebbe risparmiato.

Spesso i crediti di patrimonio privato sono in natura e allora si commutano in danaro, e se costituiscono presta-

---

(1) Le norme positive sono minuziose e pesanti. Secondo il valore varia la competenza degli uffici. Inoltre l'annullamento per povertà esige il parere dell'avvocatura erariale, e per somme di una certa importanza anche quello del Consiglio di Stato, oltre alla registrazione della Corte dei Conti. Invece quello per insussistenza non richiede alcuna di queste formalità, mentre d'ordinario è più difficile e delicato l'apprezzamento della insussistenza che della povertà.

zioni annue da capitali si affrancano, seguendo per la commutazione ed affrancazione le norme ed i criterii fissati dalle corrispondenti leggi speciali, che agevolano l'una e l'altra con disposizioni di favore intese a liquidare gli avanzi degli antichi regimi.

Soggette ad un regime uniforme sono le transazioni sia per questioni relative a beni immobili che a mobili e crediti. Di regola la potestà di autorizzazione ed approvazione è accentrata al Ministero competente. Si esige il parere dell'avvocatura, che solo recentemente si è escluso per somme di poca importanza, nonchè quello del Consiglio di Stato per questioni particolari o di certo valore, e la registrazione alla Corte dei conti.

Il sistema di uniformità nuoce, perchè per talune Amministrazioni, date le condizioni di fatto in cui i loro beni oggi sono ridotti, come per l'Asse ecclesiastico, un decentramento e una semplificazione di competenze e di forme permetterebbe di liberare l'Ente da inutili oneri ed ingombri. Vero è per altro che ciò non dipende tanto dal regime legislativo, quanto invece dal significato giuridico che la pratica dà alla transazione, tale battezzandosi specialmente nel campo demaniale ogni abbandono di pretesa giuridica controversa, anche se in realtà è destituita di fondamento, bastando che essa sia scritta nei registri per ritenerla fondata.

Per contrario, nel campo dei tributi, specialmente diretti, vi sono vere transazioni, che la pratica ammette senza alcuna formalità, come il concordato (1).

57. — La proprietà e il possesso dei beni di demanio pubblico sono difesi da tutela giuridica privilegiata, in virtù della quale l'Ente può farsi giustizia da sè senza bisogno di ricorrere alle ordinarie azioni giurisdizionali. I mezzi di tutela speciale sono:

1° La dichiarazione di demanialità nei casi in cui l'ordinamento positivo la esige. Essa non ha la virtù di risolvere la questione di proprietà, la quale invece rimane impregiudicata e sempre di competenza della giurisdizione

---

(1) V. al titolo precedente.

ordinaria, se altrimenti non dispone una legge speciale in casi particolari. Il suo contenuto di privilegio consiste in ciò che si presume rispondente a verità. E ne derivano due conseguenze. La prima è che dopo un certo termine dalla sua pubblicazione negli atti ufficiali, essa diventa definitiva e non può essere più impugnata. La seconda è che la condizione giuridica del privato interessato si inverte nel senso che tocca a lui l'onere di farsi attore in giudizio per la revindica.

2° La reintegra diretta nel possesso perduto, turbato o molestato, esercitata per mezzo di agenti proprii ed anche con la forza per rimuovere le eventuali opposizioni di fatto dell'avversario. Anche questo mezzo non risolve definitivamente la controversia, bensì il suo contenuto privilegiato consiste in ciò che si inverte egualmente la condizione giuridica del privato, al quale incombe di farsi attore in giudizio.

3° Che nelle due ipotesi predette, ed in ogni altro caso di controversia, il privato non ha azione possessoria contro l'Ente, e non può altrimenti far valere le sue ragioni che per giudizio di cognizione.

È stato detto che il privilegio è fondato sul principio della separazione dei poteri, ma in verità persuade meglio l'osservazione, meno astrusa, che l'Ente cura interessi pubblici, appartenenti a tutto il popolo, e nel contrasto tra essi ed un interesse privato si giustifica la condizione di privilegio del primo in confronto del secondo. Si spiega così anche la ragione delle sanzioni penali particolari che assistono la condizione di privilegio e che colpiscono i violatori della integrità dominicale dell'Ente.

Interessa di rilevare che il privilegio è limitato ai beni di possesso pubblico e tutela essi esclusivamente: onde non si può estendere ad atti che si compiono in occasione o in relazione di un bene di detta natura, ma riguardano direttamente il patrimonio di possesso privato: tale è l'atto che, durante la costruzione di un acquedotto pubblico, intende a provvedere lo scarico in modo da utilizzare il sopravanzo per ricavarne una utilità patrimoniale (1).

(1) Cass. Roma, Sez. Un., 22 dicembre 1914 - Com. Lentini, Modica (" Giur. It. ", 1915, 153).

§ 2.

Utilizzazione.

SOMMARIO. — 58. Vendita. Punto di vista economico e giuridico. Sistemi tecnici e finanziarii. — 59. Concessione. Contenuto giuridico e finanziario. — 60. In particolare le acque pubbliche: indirizzo degli ultimi tempi.

58. — L'Ente vende, affitta, e per eccezione gestisce direttamente (ciò dicesi in economia) i suoi beni di possesso privato, che non siano indisponibili. Usa di questi ultimi per proprio conto e pei suoi servizii. Mediante la vendita si spoglia di un bene capitale in cambio di danaro che in mano sua non è fruttifero. Ne deriva che fin quando vendite si effettuano, il bilancio da un lato perde l'entrata dei frutti, dall'altro acquista l'entrata del danaro a valor capitale, donde una apparente floridezza, che si converte in disavanzo quando cessa il prodotto delle vendite. Il fenomeno viene attenuato dal fatto che il prezzo delle vendite è rateato in annualità più o meno lunghe, che fruttano interessi. Ad ogni modo i beni, passando in possesso di privati, rendono più e meglio, l'Ente acquista il dritto a percepire l'imposta, risparmia la sovrimposta, risparmia le spese di amministrazione e di personale: e questo è un vantaggio nazionale economico ed un compenso pubblico finanziario. Aggiungasi che per quanto riguarda i beni di provenienza ecclesiastica, la vendita è un obbligo che discende dallo scopo dell'abolizione della manomorta.

Trattandosi di beni il cui possesso ha uno scopo soltanto finanziario, non è discutibile la norma di vendere, ed interessa invece che i sistemi di vendita siano convenienti ed opportuni. In generale essi si discostano alquanto dalle rigide norme della contabilità generale in vista appunto dello scopo finanziario, e più se ne discostano per i beni di provenienza ecclesiastica per lo scopo di liquidare la manomorta. Senonchè alle larghezze giuridiche scritte nella legge e nel regolamento occorre che si accoppii il sistema

di pratica attuazione egualmente opportuno e conveniente. Ora si è verificato che nei primi tempi, quando il patrimonio dello Stato doveva essere ed era più ricco e rimunerativo, le vendite furono fatte coll'unica norma pratica della fretta di realizzare moneta, e i beni furono posti in massa sul mercato senza riguardo alle circostanze di economia e alle regole di finanza. La speculazione ne profittò, per comprare in massa a prezzo di sua convenienza il meglio dei fondi e rivenderli alla spicciolata a momento opportuno. Molti speculatori hanno allora realizzato fortune considerevoli. Arrivò il momento, sempre tardo, che l'inconveniente fu percepito infine dal Governo e si corse ai ripari, vietando le vendite in massa, però la pratica continuò nel sistema della fretta, senza riguardo alle condizioni di mercato, dato l'indirizzo burocratico di esigere dall'impiegato il lavoro a tutti i costi, anche quando sia inutile, improduttivo o peggio. Oggi che è rimasta la parte meno redditizia, o giuridicamente incerta, dei possessi, la convenienza suggerisce di tornare al primitivo sistema di alienazione in massa, ed a rischio e pericolo del compratore, o a titolo di transazione, al fine di liquidare l'avanzo o non redditizio o passivo; ma c'è poco da sperare in un mutamento di indirizzo fino a quando non saranno trasformati gli attuali ordinamenti burocratici.

La speculazione aveva anche messo a profitto il gioco dell'evizione, perchè da un lato l'Ente non è in grado di conoscere i suoi possessi di fatto e di avere la sicurezza di dritto nei titoli, e dall'altro lato la legge comune si presta a fondare sulla evizione in larga scala una rotina di lucri lauti. L'ordinamento giuridico istituì in origine la norma che lo Stato provvede alla consegna effettiva, salvo espressa rinuncia della parte: e la norma è rimasta. Si intendeva così di accertare le evizioni, senonchè da un lato molte sfuggivano egualmente, e dall'altra parte la responsabilità del venditore non perciò veniva a mancare, anzi con maggior facilità si accertava. L'esperienza suggerì due altre norme, la prima che ogni vendita si intende fatta a corpo e non a misura, il che nemmeno fu sufficiente; e l'altra che in caso di evizione di un *corpus* la responsabilità è limitata alla rescissione del contratto per la parte

mancante con corrispondente rimborso o riduzione del prezzo. Con ciò si raggiunse il massimo della garanzia, e allora è avvenuto che lo Stato ha cominciato a volerne usare anche per coprire arbitrii e negligenze della burocrazia. Ne sono nate controversie gravi e lunghe, ed infine la giurisprudenza ha sancito una distinzione interpretativa, fondata sullo scopo della legge (1) di evitare il gioco della speculazione e non già di speculare. L'Ente, per effetto del suo obbligo di dare la consegna effettiva, è posto in grado di accertare non soltanto l'esistenza della cosa, ma anche la libertà del possesso, e se questa manca deve verificare il suo titolo e metterlo in azione per reintegrare il dritto, essendo a ciò tenuto per dritto comune a cui su questo punto non ha derogato il dritto speciale, fino ad assumere la lite in difesa e anche in sostituzione del compratore contro il terzo, onde, se la mancata consegna o il mancato possesso dipende da fatto o colpa dell'Ente, la sua responsabilità di danni è quella di dritto comune.

I sistemi di alienazione hanno a loro fondamento comune la disposizione (art. 13) della legge di contabilità, che i beni immobili del patrimonio disponibile non si possono vendere, nè altrimenti alienare, senza autorizzazione di legge speciale: pei mobili tale autorizzazione non occorre, eccetto che si tratti di navi per le quali può bastare la legge di bilancio. L'eccezione che ivi si legge, cioè che basta l'autorizzazione del Governo (decreto reale) per vendere gli immobili provenienti da espropriazioni forzose per riscossione di crediti patrimoniali e tributarii, è apparente e forse fu una svista: in realtà codesti beni, una volta entrati nel patrimonio di possesso privato, si vendono in forza dell'autorizzazione data dalla legge, che permette la alienazione di codesto patrimonio. Fino al 1908 le leggi e i sistemi erano diversi con differenze sensibili specialmente tra il demanio antico e quello ecclesiastico, poi furono unificati, salvo le seguenti eccezioni:

a) pei beni di Sicilia restò in vigore il sistema della censuazione, semplificato per la soppressione di forme e

---

(1) Cass. Roma, 17 dic. 1914 - Sacco (" Giur. It. ", 1915, 81).

organi collegiali superflui, per la facoltà della concessione a partiti privati senza esperimento d'asta quando il canone non eccede le 300 lire, e, quando lo supera, dopo un solo esperimento deserto;

b) per i beni provenienti da devoluzioni esattoriali, i quali si cedono a prezzo di favore ai Comuni che ne facciano domanda.

Il sistema generale e comune di procedura è l'asta o il partito privato sulla base del valore di stima attuale. Il partito privato senza preventivo esperimento d'asta è ammesso per i fondi di valore non eccedente le 10 mila lire (1). Negli altri casi, eccetto disposizioni di favore per Provincie, Comuni ed Enti morali, l'asta è di rigore, col metodo della candela vergine a primo esperimento e in caso di sua deserzione a schede segrete per un altro: poi, se anche questo va deserto, si ammette il partito privato, o si procede ancora nelle aste a prezzo ridotto successivamente. L'aggiudicazione è definitiva, ma può l'amministrazione, nell'avviso d'asta, stabilire un esperimento di rincaro (5 %): il verbale vale di contratto. Per concorrere o trattare si deposita il decimo della stima, oltre le spese, e poi al momento dell'aggiudicazione si versa il decimo del prezzo imputandovi il deposito di garanzia. In caso di mancato versamento l'aggiudicatario perde il deposito, il fondo si rimette all'asta (rivendita amministrativa in danno) ed egli resta tenuto all'eventuale differenza tra il primo e il secondo prezzo. Gli altri nove decimi si pagano a rate annue senza più rivendita in danno, con l'interesse legale.

59. — Il dritto moderno, che affida allo Stato la tutela dei molteplici rapporti dipendenti dagli usi pubblici sul territorio nazionale o di contrade determinate, perchè la loro conservazione e coordinazione è di interesse pubblico, non ammette sul demanio di possesso pubblico nè proprietà nè possesso privato a titolo dominicale. Era già così in dritto romano, ma il dritto feudale anche in questa materia non

---

(1) La legge aggiunge l'inciso: " e quando l'alienazione sia autorizzata dal Governo ", il che non si comprende cosa voglia dire.

è passato senza lasciare traccia. Il demanio era allora in balìa del dritto regio, che vi poteva costituire regalie: se è dove queste erano costituite, il demanio non era più disciplinato dal dritto comune (romano o altro) ma dal dritto regio. In virtù del quale il Principe poteva fare delle così dette concessioni a baroni e privati in genere, con la conseguenza che la terra o altra cosa data in concessione era alienata, perchè era massima che *regalia concedi possunt a principe, sed privatis concessa naturam amittunt regalium.* E come di tali concessioni o usurpazioni tollerate o consentite ve ne sono molte, nel dritto moderno, accanto alla regola che esclude la proprietà e il possesso privato, si trova l'eccezione che sono riconosciuti i dominii e i dritti privati derivanti da titolo valido secondo l'epoca di sua costituzione o da possesso trentennale anteriore alla legge moderna, purchè si facciano valere tempestivamente in confronto della pubblica amministrazione quando essa procede alla ricognizione secondo le varie disposizioni delle singole leggi. Si è cercato di conciliare il fatto antico col dritto moderno dichiarando che la validità degli antichi titoli o del possesso trentennale non può conferire al privato un dritto di proprietà che è incompatibile coi principii giuridici moderni, bensì gli conferisce un dritto d'uso, il quale non esercitato si estingue per prescrizione, anche se è perpetuo (1). Pareva con ciò che si dovesse intendere l'uso come qualche cosa di personale, ma si è pur dovuto riconoscere che esso è sempre un *jus in rem* non precario nè revocabile, sicchè lo Stato può soltanto espropriarlo, se intende farlo cessare (2).

Il possesso privato precario si ammette come regola, in quanto sia legittimato da autorizzazione o concessione dell'Ente. Si ammetteva anche ai tempi romani ed anzi allora non occorreva sempre un atto positivo della pubblica amministrazione a legittimarlo, bastando che non vi fosse divieto di legge o di autorità: *nisi imperator aut senatus vetet* (3). Così era in materia di acque, dove per l'appunto

---

(1) Cass. Torino. Vedi " Riv. Univ. dottr. e giur. ", 1910, 121.

(2) Cass. Roma, 8 giugno 1910 - Del Punta, Lav. pubbl.

(3) 2 Dig. (*de flum.*).

più larga e frequente è la possibilità di occupazioni private, e si diceva che i fiumi, come grandi corsi d'acqua, avessero sempre una parte fluente sovrabbondante alle necessità dei comuni usi pubblici, cosicchè si poteva lasciarla utilizzare per l'agricoltura senza pericolo che gli usi avessero a soffrirne: difatti non vi erano allora che mulini e terre a derivare l'acqua. Oggi lo sviluppo economico industriale ha allargato di molto la sfera di utilizzazione, ed i casi di tacita concessione possono soltanto rappresentare l' eccezione, mentre è necessaria l'autorizzazione, come regola, al fine che l'Ente sia in grado di giudicare la compatibilità dell'uso privato esclusivo con gli usi pubblici comuni.

Il vocabolo concessione — pure prescindendo dalla sua portata giuridica — è equivoco per i molteplici significati e la diversità di contenuto dei varii tipi. Ci sono le grandi concessioni coloniali a contenuto politico ed economico, che preparano l'accesso dello Stato concedente sul territorio dato in uso al concessionario: quelle analoghe a scopo agrario in territorii di vaste regioni disabitate, dove il colono è destinato a divenire proprietario e abitante (incola): quelle altre in territorii di conquista, che chiamano il capitale e la mano d'opera civile alla coltivazione moderna delle terre. Tutte queste dovrebbero ben entrare nel quadro generale del demanio, se la scuola, rompendo i gretti limiti della unilateralità, vi comprendesse il demanio coloniale, che è una delle più importanti categorie. Ci sono inoltre le grandi concessioni ferroviarie e marittime, di cui si è già fatto discorso (1), per lo sviluppo degli scambii commerciali all'interno e all'estero, ed anche per scopi politici e militari.

E infine ci sono le concessioni che riflettono precisamente i beni nazionali del demanio pubblico per il loro godimento da parte di un privato a scopo di agricoltura e industria, e possono avere una entità piccola o grande, ma non esorbitano dal campo economico interno di un paese. Di queste ora si discorre. Esse, o che dipendano da licenza o da accordi contrattuali, sono sempre precarie, e revocabili in qualunque momento per una giusta ragione, salvi i

(1) Vedi al vol. I.

compensi per le anticipazioni, i miglioramenti, gli impianti, in quanto la legge o il patto non li escluda. Talvolta la legge ammette la rinnovazione quasi di dritto dopo la scadenza del primo termine e dei successivi, ma siccome rimette alla pubblica amministrazione l'apprezzamento discrezionale delle circostanze che possono impedirla, non si tratta di dritto puro: la pratica discorre di dritto d'insistenza. Esse attribuiscono al concessionario dei dritti di fronte ai terzi in quanto l'uso suo è esclusivo, ma non gli dànno dritto di garanzia verso il concedente, salvo la cessazione dell'obbligo del canone e la rinuncia, perchè l'Ente interviene solo per la tutela pubblica ad apprezzare la compatibilità con gli usi pubblici attuali: non gli attribuiscono nemmeno mezzi di privilegio o di parità in confronto di precedenti concessionarii, valendo la regola *prior in tempore, potior in jure* (1).

Dalle concessioni derivano all'Ente proventi finanziarii con denominazione pratica diversa (canoni, dritti, tasse) indipendentemente dalle tasse proprie di atto per la licenza o il contratto. Occorre non lasciarsi ingannare dalle parole: quei proventi sono sostanzialmente dei corrispettivi nella materia delle concessioni, e se la teoria e la pratica rifuggono studiatamente e penosamente dall'uso di tal vocabolo, ciò dipende dalla errata tradizione di attribuirgli soltanto il senso ristretto del dritto privato, mentre abbiamo già visto che anche il dritto pubblico conosce la figura del corrispettivo con caratteristiche proprie. Una inveterata consuetudine di prassi giuridica, accolta anche da eminenti autori, crede di risolvere la questione con un giro di frasi, dicendo che quei proventi si impongono come segno di riconoscimento del dominio dell'Ente, e ricollega questo concetto all'altro della gratuità del demanio pubblico. In pratica ciò contrasta stranamente con la realtà legislativa, giacchè, per esempio, lo Stato sottopone a tassa di concessione i mutui che la Cassa depositi fa agli Enti, quasi facesse un beneficio o una senseria; e impone una tassa di partecipazione sul prodotto delle ferrovie in compenso del-

(1) Argomento dell'art. 615 Cod. civ.

l'autorizzazione. In teoria, la concessione dell'uso esclusivo di un bene di demanio importa a chi la riceve l'utilità del godimento della cosa per suo profitto, ed importa al pubblico, di cui lo Stato è il rappresentante, una privazione di quella utilità che dalla cosa poteva trarre: è un affare corrispettivo. Quando il privato sulla base di una concessione impianta un'industria, è il pubblico che col suo capitale naturale concorre all'impianto: ciò potrebbe legittimare la tassa erariale sul prodotto delle ferrovie, se poi le ferrovie non si rivalessero sul pubblico o se non fosse lo Stato ad esercitarle. Ciò deve legittimare il corrispettivo da parte dell'utente, il quale poi va a godere del suo stesso contributo, godendo dei servizii pubblici collettivi che l'Ente presta. L'industria del concessionario profitta a lui anzitutto, mentre il pubblico paga i prodotti, e non è giusto per un'astrazione o una formula negare al pubblico di concorrere corrispettivamente al profitto, mentre concorre all'impianto. Certo vi sono concessioni a titolo industriale, che meritano favore e protezione per i primi tempi, e fino ad un certo periodo, allo scopo di incoraggiare e promuovere il progresso e lo sviluppo dell'economia nazionale: ma accanto a questo criterio di giustizia sociale deve pure porsi la regola che il canone o corrispettivo della concessione deve commisurarsi all'utilità effettiva che il privato può ricavare.

I proventi in discorso si accertano o mediante l'applicazione di tariffe legali (esempio: le tasse e i dritti marittimi) ovvero mediante il patto della concessione o la condizione della licenza; e si riscuotono con le stesse norme delle entrate di demanio privato, cioè col sistema ingiunzionale.

60. — In senso lato è pubblica ogni acqua che faccia parte del patrimonio di un Ente di dritto pubblico, in senso specifico è ogni acqua che per sua natura e per i caratteri determinati dalla legge è destinata o suscettibile di usi pubblici. La legge, anche in questi tempi in cui la sua attenzione è stata particolarmente chiamata sul problema delle acque pubbliche, ha studiatamente evitata ogni definizione: dottrina e pratica non hanno ancora trovato un

sicuro orientamento per arrivare al concetto sintetico. È principalmente lo stato attuale del dritto privato di proprietà che intralcia la pratica e la teoria, come intralcia la sicura e razionale utilizzazione delle acque.

Quale sia il contenuto del dritto dell'Ente sulle acque pubbliche riesce difficile a determinarsi, data tale condizione. Non sempre è contenuto dominicale. Un volume o corso d'acqua, prima del punto dove gli usi cominciano, può essere alimentato da bracci e sorgenti di proprietà privata. Certo in questi casi la regola che il proprietario della sorgente può usarne a suo piacimento è necessariamente limitata non solo dalle disposizioni stesse del dritto privato sulla materia, ma anche dalla inviolabilità dell'uso pubblico che è di principio. Ma d'altra parte l'Ente non può compiere sui tratti dove esiste il dritto privato gli atti di tutela privilegiata che gli competono in materia di demanio pubblico, perchè contro la ragione dei principii che così porterebbe a concludere, stanno le disposizioni positive di dritto privato. Onde il contenuto giuridico del dritto dell'Ente ha piuttosto carattere di impero che di proprietà pubblica. Si tratta di lacune e contraddizioni che il legislatore deve pensare a colmare o togliere ora che il problema delle acque pubbliche si vuole considerare in tutta la sua efficienza. Il concetto di acqua pubblica comprende anche le acque *nullius*, ma fino a che l'industria privata non le abbia appropriate con l'occupazione sia pure virtuale.

Il problema della utilizzazione delle acque pubbliche è economico e finanziario, e se è importante per ogni nazione, è vitale per l'Italia, la quale è ricca di acque solo potenzialmente, mentre è povera rispetto alle altre nazioni sia di carbone e sia di produttività naturale del suolo. Si trova perciò in condizione di non poter sostenere le sue industrie e la sua agricoltura nella concorrenza internazionale, ed anzi di essere legata nella libertà degli scambii dalla necessità di importare carbone, mentre le sue acque possono sostituirlo, come possono migliorare la produttività del suolo. — Vi sono le acque conosciute e le sconosciute, vi sono le utili, quali quelle perenni, e le dannose quali le stagnanti e le catastrofiche. Si tratta di conoscere le scono-

sciute, utilizzare le vantaggiose, regolare le nocive e, trasformandone la condizione, utilizzare anche queste. Gli usi elementari antichi di potabilità, navigazione, pesca, trasporti meccanici, energia idraulica semplice o spontanea, ed ancora di bonifica agraria e idraulica, sono oggi sorpassati dall'uso dell'energia idro-elettrica. Si tratta di utilizzare tutte le acque, anche le sconosciute e le cattive, principalmente alla produzione di questa energia, e poi utilizzare questa secondo l'interesse dell'economia nazionale. Ora la soluzione di questo problema presuppone una potenza di finanziamento e una tecnica industriale, che non possiede lo Stato, onde si richiede il concorso del capitale e dell'opera dell'industria privata; essendo colossali gli impianti e le costruzioni necessarie: basti pensare alla costruzione dei grandi bacini imbriferi per raccogliere le acque, anche dannose, e poi distribuirle, al collegamento degli impianti, e simili, per convincersi che nè lo Stato da solo nè l'industria privata da sola possono bastare. D'altra parte l'iniziativa di questa industria deve essere coordinata e disciplinata, se si vuole il fine del vantaggio nazionale e non soltanto quello del privato. Si delinea così anche in questa materia il concetto che l'utilità sociale esige la cooperazione delle persone e forze private con le pubbliche.

A questo concetto comincia ad ispirarsi infine la legislazione di oggi, che va riformando quella di ieri sul dominio e l'uso delle acque pubbliche. La riforma tende anzitutto a stabilire quali sono le acque pubbliche, non per via di definizione, ma per mezzo di constatazione di fatto, col consueto sistema della dichiarazione di demanialità migliorato mediante l'attribuzione di poteri speciali ad uno speciale organo, che presiede a tutto l'ordinamento amministrativo (Consiglio superiore), e mediante l'attribuzione di simili poteri ad un altro organo che presiede a tutto l'ordinamento giurisdizionale (Tribunale delle acque), le cui pronunzie non sono soggette ad altro rimedio che alla revocazione e alla cassazione per motivi di illegittimità (incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge). Fermo il riconoscimento dei titoli antichi e del possesso trentennale anteriore alla legge fondamentale, per il quale però si esige la domanda di riconoscimento entro termine di deca-

denza, si trasforma il contenuto giuridico del dritto dei titolari e possessori, facendone cessare la perpetuità e riducendolo a precario come quello degli odierni concessionarii. Per le nuove concessioni di derivazione si abbandonano i due criterii della priorità della domanda e della intangibilità degli impianti, sostituendo ad essi il criterio della più vasta utilizzazione e più conveniente agli interessi nazionali, i quali interessi sono così collocati al disopra di quelli dei privati che abbiano già accaparrate le forze idriche disponibili con antiche domande ed anche abbiano fatto impianti, salvo in questo caso a tener conto del legittimo interesse o al risarcimento o all'utenza. Sussidiariamente, a parità di interesse pubblico tra più domande, si adotta il criterio della solidarietà nel senso o di promuovere il consorzio o di dare la concessione al maggior utente con la condizione di fornire agli altri l'energia al prezzo di costo. Una netta distinzione si fa tra le due categorie di derivazione, cioè da una parte quelle a scopo di grande industria per la produzione di energia elettrica, e dall'altra parte l'uso potabile o di bonifica o di irrigazione o le piccole concessioni. Le utenze della seconda categoria si concedono per un periodo che va fino a settant'anni, conservando il dritto di insistenza. Le altre si concedono per un periodo che va fino a cinquant'anni e non si rinnovano, anzi al termine di scadenza o decadenza passano allo Stato concedente, senza compenso, le opere di raccolta, regolazione e derivazione, e inoltre passa allo Stato la facoltà di acquistare al valore venale ogni altro impianto o macchinario. Con questo ordinamento tecnico si intende di raggiungere lo scopo della nazionalizzazione delle forze idrauliche-industriali dopo la loro valorizzazione per mezzo dei capitali e dell'opera dell'industria privata, alla quale si lascia il tempo sufficiente per la rimunerazione e il profitto. Contemporaneamente la coordinazione di tutte le energie al fine ultimo del vantaggio nazionale può essere assicurata dalla elasticità della legge, che lascia ampii poteri agli alti organi amministrativi e giurisdizionali. Tutto sta che la legge e l'azione di detti organi siano ispirate veramente e sinceramente al criterio di subordinare all'interesse sociale quello individuale, che fin'oggi ha avuto la prevalenza e ancora

l'ha non ostante l'insegnamento della dolorosa esperienza della guerra. Fare la legge e dare i poteri non basta, quando poi all'atto pratico si lasciano al vecchio sistema di liberismo le iniziative private, mentre queste non sono che delle energie di persone, che alla pari delle energie naturali vanno armonizzate e coordinate perchè non danneggino gli interessi collettivi con gli sprechi, i contrasti, le interferenze.

Il regime ora tracciato è oggi un progetto, che partì dal proposito di costituire allo Stato una grande ricchezza mediante un suo demanio idraulico-elettrico di valore grandioso, pur lasciando che intanto economia e finanza nazionale usufruiscano nel miglior modo la ricchezza naturale ancora inutilizzata. È stato già sollevato nelle pubbliche discussioni il dubbio, tra gli altri, che l'intraveduto grandioso valore di quella ricchezza, all'epoca della sua attuazione potrà essere inferiore a quel che attualmente si spera, per la principale ragione che i grandi concessionarii negli ultimi anni antecedenti al riscatto, non avranno interesse di mantenere e sviluppare le opere industriali, sapendo di doverne essere spogliati. L'argomento non è nuovo nel tema generale delle grandi concessioni a contenuto patrimoniale, e già quest'opera ne ha discorso a proposito delle concessioni ferroviarie (1). Oggi si può aggiungere qualche cosa dippiù. Vi è proprio bisogno che lo Stato, per arricchire, faccia il proprietario del suo futuro demanio industriale-idraulico, e vi è proprio bisogno e convenienza che ne sia il gestore? A questa seconda domanda la risposta non può essere che negativa. C'è da spaventarsi al pensare quanto costerebbe e quanto renderebbe allo Stato la gestione di un così colossale demanio, con gli attuali ordinamenti di burocrazia e di amministrazione; nè vale la pena di ragionare sul miraggio delle riforme di codesti ordinamenti. Quanto alla prima domanda si ricordi che nella proprietà l'elemento interessante dal punto di vista sociale e finanziario è l'uso. Ora lo Stato può aver bisogno dell'uso di una parte delle energie prodotte dalle acque pub-

(1) Vedi vol. I.

bliche per le sue industrie ferroviarie e simili, e questa parte può a sè riservare, come già va facendo ora e come può fare anche a favore degli Enti minori per identici bisogni. Nel dippiù il suo interesse di proprietario, come privato, si riduce al canone di concessione degli stabilimenti, mentre come Ente pubblico ha il principale interesse, certo più considerevole, che l'uso vada effettivamente a vantaggio sociale e non soltanto individuale. Orbene lo Stato può lasciare che la proprietà resti ai privati, pur conservandola precaria e revocabile acciocchè meglio sia usata, e intanto raggiungere i suoi scopi con due nuovi criterii: sostituire cioè al sistema dei canoni futuri quello della partecipazione ai profitti, e organizzare ad unità nazionale i consorzii di concessionarii ed utenti, sottoponendo il novissimo organismo nazionale al suo supremo controllo politico, giurisdizionale e contabile.

CAPITOLO IV.

Il prestito pubblico.

---

§ 1.

I tecnicismi.

Sommario. — 61. Nozioni generali e prestiti proprii. Rendita perpetua e redimibile. Prestito estero. Prestito forzoso. Prestiti ferroviarii. Operazioni amministrative sul consolidato. — 62. Prestiti improprii. Anticipazioni bancarie. Buoni del tesoro. Carta-moneta: rinvio.

61. — I prestiti pubblici moderni hanno preso forme svariate, per cui si distinguono i proprii dagli improprii. Sono prestiti proprii le rendite pubbliche perpetue o redimibili, e tali sono pure da considerarsi i prestiti garantiti dagli Enti pubblici (o prestiti indiretti), giacchè lo Stato e

gli altri Enti minori in tanto garantiscono titoli di debito altrui in quanto sono tenuti a concorrere nella spesa a cui questo debito provvede e per la loro quota di concorso assumono la garanzia del pagamento di fronte ai creditori: naturalmente il valore fiduciario del titolo spontaneamente si agguaglia alla garanzia, anche quando per ipotesi la esposizione del debitore la eccedesse (1). Codesti prestiti sono sempre fruttiferi. Quelli diretti sono d'ordinario liberi, volontarii, ma si conosce anche il tipo di prestito forzoso.

Si dicono improprii i prestiti che l'Ente contrae mediante buoni, anticipazioni bancarie, emissioni di carta-moneta allo scoperto sia di Stato che di banca. Essi importano sempre restituzione o a vista o a breve scadenza, e dippiù possono essere infruttiferi d'interesse: perciò appunto si distinguono dai proprii.

La rendita pubblica è perpetua in quanto non è redimibile per atto di volontà del creditore, ma tale è per dichiarazione di volontà del debitore al quale rimane la facoltà di potersene liberare con la restituzione. Astrattamente può lo Stato (2) creare rendita irredimibile in senso assoluto, potendo la legge di autorizzazione fissare la condizione di irredimibilità anche da parte dello Stato: ma questa ipotesi è fuori della realtà. Nel fatto si usa o di non limitare affatto in ragione di tempo la facoltà dello Stato di restituire, e questo è il tipo più comunemente conosciuto fino a poco tempo addietro, di rendita cioè redimibile *quandocumque* a volontà del debitore: ovvero di limitare quella facoltà, dichiarando la legge che essa può essere esercitata soltanto a partire da certo tempo, di modo che fino a quel momento il possessore del titolo è sicuro dalla conversione che è il mezzo ordinario della restituzione delle rendite perpetue, e questo è il tipo moderno

---

(1) I principali titoli garantiti dallo Stato sono: Obblig. ferrovie sarde — Prestito unificato Città di Napoli — Cartelle del credito fondiario — Cartelle credito comunale e provinciale — Cartelle sostituite alle obbligazioni della Città di Roma — Obbligazioni Consorzio per l'industria zolfifera in Sicilia, ecc.

(2) Oggi gli altri Enti non emettono direttamente rendita.

degli ultimi tempi. Codeste varie forme di rendita perpetua appartengono al così detto consolidato.

Redimibile è la rendita, per la cui restituzione è fissata una scadenza dalla legge di creazione, di guisa che al momento della scadenza sorge da una parte l'obbligo dello Stato al rimborso e dall'altra parte il dritto del creditore a domandarlo: obbligo e dritto soggetti alla prescrizione. In astratto può imaginarsi una redimibilità unica, generale per tutti i titoli di un prestito, ma è fuori della realtà, ed invece la redimibilità procede per serie ed estrazione a sorte, perchè le emissioni di ogni prestito anche esse procedono per serie, nè sempre lo Stato assume l'onere del rimborso per tutta una serie e perciò adopera la rateazione mediante estrazione a sorte: tutto ciò naturalmente è prestabilito nella legge di creazione. La rendita redimibile appartiene alla categoria del debito fluttuante, insieme coi prestiti improprii.

Salvo la particolarità naturale che lo Stato effettua i suoi pagamenti per mezzo delle casse sue o incaricate, e perciò nei locali di esse — ciò che del resto avviene anche per gli istituti bancarii privati — la regola che ogni debito si paga al domicilio del debitore se non vi è patto in contrario, vale anche per lo Stato. E in materia di prestiti pubblici lo Stato non può valersi di prerogative senza compromettere il suo stesso interesse di collocare i titoli a buone condizioni. Appunto perchè ogni cassa di Stato, o incaricata, è un luogo di pagamento, ne segue che i cuponi, gli ammortamenti, i premii si possono presentare dovunque sia una cassa, anche all'estero, se non vi è un patto ostativo: nè sono da escludersi i titoli nominativi e misti dal momento che possono trasferirsi per girata (attergato) e gli interessi sono pagabili all'esibitore del titolo. La storia ha insegnato che per lo passato i titoli sono stati presentati ovunque, sia all'interno che all'estero, trasferendosi dall'uno all'altro luogo e viceversa, per speculazione privata sull'aggio secondo le condizioni di finanza sociale del momento (1). È interessante dunque la questione

(1) Vol. I, n° 15 (di quest'opera).

se un prestito sia interno o estero — o misto —, perchè secondo il luogo del pagamento varia il valore della moneta che il debitore è tenuto a dare. Quando la legge creatrice dichiara che il prestito è localizzato, sia nella nazione che in un altro Stato, e questa condizione risulta ed è incorporata nel titolo formale dell'obbligazione, allora lo Stato debitore non è tenuto al pagamento in altro luogo (territorio) che in quello prestabilito: nel silenzio di condizioni speciali ogni prestito è pagabile dovunque si trovi una cassa incaricata del pagamento. Non è dunque il fatto del collocamento all'interno o all'estero che determina la nazionalità del prestito, bensì la condizione posta alla sua creazione. Un collocamento fatto all'estero per mezzo di un sindacato bancario straniero non impedisce che i titoli circolino e nella circolazione fluiscano e refluiscano tra l'esterno e l'interno. Anzi lo Stato debitore cerca oggi di garantirsi dagli effetti dannosi che possono derivare da tale fenomeno, come cerca di non perdere gli eventuali effetti utili. Quando la finanza dello Stato debitore è in una situazione precaria, si usa stipulare il patto che obbliga gli assuntori di tenere presso di sè, quasi in deposito di garanzia, i titoli e non metterli in circolazione, se non dopo un certo termine, per potere nel frattempo o preparare il riscatto o consolidare il mercato finanziario interno prima che sia scosso dal reflusso. Fin qui non occorre nemmeno l'intervento politico dello Stato del luogo di collocamento, se non in quanto sia precettivo per la legge del luogo stesso. Ma con l'intervento politico volontario dello Stato estero il prestito esterno ha oggi assunto nuove forme di sviluppo, dovute alla necessità in cui si sono trovati gli Stati in guerra di sostenersi vicendevolmente nel campo della finanza. Allora i titoli assunti dal sindacato straniero sono accettati dalle banche di Stato del luogo come garanzia di anticipazioni bancarie, quando i banchieri ne abbiano bisogno. O pure il prestito corre addirittura tra i due Stati: l'uno apre conto corrente all'altro con la garanzia dei titoli, tenuti in cassa, e paga gli acquisti commerciali che fa lo Stato debitore. Poi i titoli si mettono in circolazione solamente per i saldi. È la diversa condizione di mercato finanziario che suggerisce rimedii ed

espedienti di giro, per evitare le speculazioni e i giochi dell'aggio. Così l'Inghilterra ha emesso un prestito in Giappone, e il sindacato giapponese si è incaricato di pagare in dollari americani gli acquisti dell'Inghilterra sull'America. Evidentemente l'interesse dovuto dall'Inghilterra al Giappone risulta inferiore all'aggio che avrebbe dovuto all'America, e viceversa risulta superiore all'aggio cui va incontro il Giappone verso l'America.

Il prestito forzoso non può essere che interno, se ne hanno rari esempii e si risolve in un'imposta a contingente sul patrimonio a pronta realizzazione. Oggi non è del tutto disusato, bensì è limitato ad una funzione sussidiaria, intrecciandolo con un prestito libero. Lo Stato che mediante il prestito volontario vuole raggiungere un'entrata minima prestabilita, annunzia che ove la pubblica sottoscrizione (1) non raggiunga tale limite, il dippiù sarà ripartito obbligatoriamente fra le maggiori fortune: e il reparto procede per tasso, che di regola è progressivo, come nelle imposte.

La causa dei prestiti è un bisogno straordinario di considerevoli entrate, ed in tempi normali questo bisogno è dato principalmente dai lavori pubblici, ed in particolare dall'impianto e l'esercizio di ferrovie e linee marittime. È ben difficile che si possa costruire una ferrovia coi mezzi ordinarii di finanza, e anche dopo costruita si possa esercitarla, mentre la ferrovia non è ancora redditizia. Si spiegano così le sovvenzioni ferroviarie e marittime e la facoltà data agli assuntori di emettere obbligazioni garantite dallo Stato. La storia italiana de' prestiti ferroviarii è movimentata. Alle imprese costruttrici si erano fino al 1890 rilasciati certificati nominativi provvisorii di credito al 5 $^0/_0$ convertibili dopo l'ultimazione dei lavori in certificati definitivi pagabili in 30 annualità. A sostituire questi ed a sostenere gli oneri delle nuove costruzioni si crearono allora le obbligazioni del Tirreno 5 $^0/_0$ al portatore estinguibili in 50 annualità dal 1895, col programma di effettuare l'ammortamento ad ogni scadenza o mediante acquisto alla pari o per estrazione a sorte secondo che il corso fosse inferiore

---

(1) Il collocamento bancario fa esulare la figura del prestito forzoso.

o superiore alla pari. Alla prima scadenza il corso si trovò al di sotto, ma invece di acquistare e annullare la quota di scadenza, si adottò l'espediente di convertire i titoli dal 5 al 4,50 %, essendosi nel 1894 già ammessa tale convertibilità. Lo stesso sistema si seguì alle scadenze successive, e siccome il 4,50 fu ancora ridotto al 3,50, il Tesoro calcola nelle relazioni ufficiali di aver fatto a fine 1912 una economia di oltre 20 milioni. Il che è da intendersi nel senso che è rimasto indebitato al 3,50 invece che al 5 per le quote scadute e quelle da scadere, mentre avrebbe dovuto liberarsi dall'onere delle scadenze maturate. La rendita da redimibile pareva che tendesse a divenire perpetua e nessuno presentava i titoli alla conversione prima della scadenza, onde nel 1910, epoca di risanamento, lo Stato dichiarò che non solo i titoli restavano redimibili ma anche erano riscattabili da parte del Tesoro: il che però rimase allo stato di parole e la situazione non si mutò (1), e continuarono a circolare titoli al 5 % mentre l'interesse generale era più basso. — Il riscatto ferroviario del 1905 diede luogo ad una nuova operazione finanziaria per l'onere degli indennizzi ed acquisti, e pare col proposito di evitare che il prestito redimibile diventasse perpetuo. Si autorizzò la emissione di certificati nominativi di grosso taglio (½ milione ognuno) al 3,65 da collocarsi presso determinati istituti a cui erano da intestarsi, cedibili però per attergato ed ammortizzabili in 40 anni. Se ne emisero per 355 milioni circa, che al 1912 si erano ridotti a 329. Poi non se ne emisero più, ed invece si autorizzò l'emissione di titoli nominativi 3,50 %, cedibili ed ammortizzabili come i precedenti, ma con tagli ridotti fino al minimo di 20 mila lire e collocabili anche presso privati: se ne emisero per 534 milioni ridotti a 510 nel 1912. — I successivi oneri ferroviarii indussero un'altra operazione nel 1908 in titoli al portatore 3,50 con taglio minimo di 500 lire ed estinzione in 50 anni. Una emissione se ne fece per 150 milioni, collocandola in parte presso la Cassa depositi e prestiti, che

(1) A fine 1912 essa era identica a quella del 1903: obbligazioni consegnate per 161 milioni; titoli convertiti 47, disponibili presso il Tesoro 39, in circolazione 114.

prese la sua quota a titolo di investimento obbligatorio delle sue disponibilità, e in parte per mezzo di un consorzio bancario che prese a fermo per 35 milioni e il resto pose a pubblica sottoscrizione. Poi non si fecero altre emissioni di quel titolo, e invece nel 1910 fu adottato il tipo 3 % con tagli fino a 100 lire a pubblica sottoscrizione estinguibile in 50 anni: l'emissione a prezzo sotto la pari ammonta nel 1912 a circa 350 milioni con un ricavo effettivo di 314.

Secondo i calcoli ufficiali (1), la spesa per il riscatto ferroviario e quelle successive di dotazione e materiale anticipate dallo Stato alle sue ferrovie fino al 1913 fu sostenuta col ricavo delle seguenti operazioni:

a) certificati nominativi 3,65 %	milioni	L.	355.5
b) mutui con la Cassa depositi	"	"	82.47
c) certificati nominativi 3,50 %	"	"	493.28
d) obbligazioni 1908 3,50 %	"	"	150.00
e) obbligazioni 1910 3 %	"	"	314.36
f) buoni quinquennali 1912	"	"	200.00
	Totale	L.	1.595

e più milioni, di fronte a cui lo Stato è impegnato per un capitale nominale di oltre 1630 milioni. Gli interessi e le quote di ammortamento versate al Tesoro dalle ferrovie ammontano al 1913 a milioni 355.17.

Le operazioni amministrative sui titoli di rendita del consolidato iscritto sono principalmente:

a) il tramutamento dal portatore a nominativa o mista, e viceversa, in tutto o in parte. L'intestazione nominativa è per persona individua, salvo le comunioni ereditarie *pro indiviso*, la massa dei creditori di fallimento, e simili: per l'usufruttuario il certificato è separato;

b) la traslazione di titoli nominativi o misti da una ad altra persona per cessione volontaria o forzosa, per successione. I titoli al portatore si negoziano liberamente sul mercato. La cessione volontaria può procedere per girata (attergato con formula sacramentale e firma autenticata);

c) riunione o divisione di titoli nominativi o misti;

d) annotazione di vincoli legali, consensuali, giudiziali

(1) Bernardi, o. c., p. 308.

e del dritto d'usufrutto: modifiche e cancellazioni relative. Non si ammette che un solo vincolo: è però consentito il concorso dell'usufrutto con un vincolo di altra natura. Tutte le operazioni richiedono l'esibizione del titolo e la giustificazione documentale, la quale in materia successoria appare eccessiva. Si compiono sul Gran libro a cura della Direzione generale, però le domande sono ricevute in provincia dalle Intendenze di finanza ed all'estero dagli ufficii a ciò autorizzati. Il fatto che codeste operazioni si compiono dall'Amministrazione non significa che siano da essa autorizzate. Essa soltanto le può compiere sul Gran libro che possiede. Spesso però si tratta di operazioni che i privati potrebbero compiere a loro iniziativa, salvo a denunziarle, e in questi casi la legge andrebbe oggi semplificata, perchè certi rigori suoi di forma e di sostanza non appaiono ragionevoli.

Quanto alle rendite separatamente iscritte, anche se i titoli siano stati convertiti per effetto di ammortamento, ciascuna di esse ha le proprie sue norme di istituzione, e da queste norme è regolata.

62. Lo Stato, nel concedere a determinate banche la facoltà di emettere biglietti rappresentativi (1) di danaro che solo in parte esiste nelle loro casse, si riserba la facoltà di domandare anticipazioni ordinarie e straordinarie. Le ordinarie sono operazioni di tesoreria da estinguersi entro l'anno finanziario, a cui corrispondono i buoni ordinarii del tesoro. Il patto stabilisce il limite massimo di codesti prestiti per ogni anno (2), e dentro tali limiti lo Stato può chiedere l'anticipazione a modico interesse prestabilito (1,50 %) consegnando i titoli. Le banche, al bisogno, sono autorizzate di accrescere di altrettanto la loro circolazione fino al rimborso senza copertura.

Per le straordinarie, le condizioni sono fissate di volta in volta, ma di regola è garantito il rimborso mediante buoni o cambiali, che poi valgono di copertura per l'aumento di circolazione dei biglietti.

---

(1) Per l'emissione di Stato e di banche vedi vol. I di quest'opera.

(2) Banca d'It. 115 mil., Napoli 30, Sicilia 10.

La prima traccia dei buoni del tesoro in Italia si trova nella legge piemontese del 1850. Nacquero come ordinarii strumenti di credito (1) per alimentare il tesoro (cioè la cassa pubblica) tra una ed un'altra scadenza delle rate d'entrata, giacchè questa ha delle intermittenze o fisse o variabili, durante le quali la cassa si trova sfornita di danaro e, se deve fare pagamenti che sempre scadono, deve prenderne a prestito. Questa è ancora oggi la funzione dei buoni ordinarii del tesoro, di far fronte cioè ai così detti scarti mensili tra riscossioni e scadenze d'impegni durante l'esercizio finanziario, i quali scarti vanno in tal periodo di tempo a compensarsi con scarti in senso opposto, cosicchè a fine d'esercizio si compensano. Data tal funzione, essi hanno scadenza da tre a dodici mesi e a seconda della scadenza fruttano un diverso interesse che si paga insieme col capitale. Li emette il Tesoro, che li consegna anche per mezzo della banca a chi versa il contante in tesoreria. Sono all'ordine, ma ve ne sono anche di non girabili, pei quali l'interesse è più alto. Il dritto al rimborso del capitale si prescrive in 25 anni dalla scadenza.

La girabilità è un requisito che richiama tutti i risparmiatori, anche se hanno bisogno di realizzare danaro a breve scadenza, e perciò allarga il collocamento. Sono atti di tesoreria che non influiscono sul bilancio, perchè nascono e muoiono durante l'esercizio.

Un altro tipo di buono ordinario, con scadenza pure da 3 a 12 mesi, è utilizzato per ottenere all'estero apertura di credito a conto corrente e procacciarsi valuta estera per provvedere ai bisogni dello Stato fuori del regno. Essi sono al portatore o all'ordine ed esenti da ogni imposta italiana. Dice la prassi che il collocamento si effettua sotto forma di sconto: quasi che fosse diversa la sostanza delle cose nei buoni interni. La diversità è che il buono esterno si paga in oro o moneta locale.

Allato al buono ordinario sorse nel 1901 il così detto buono a lunga scadenza. Per sostituire i certificati di credito ferroviario, che parvero titoli irregolari di debito, si

---

(1) Buono in dritto civile è il pagherò. La terminologia tecnica in tutta la materia copre sempre comuni operazioni bancarie.

pensò di creare buoni girabili, estinguibili in 25 anni per sorteggio annuale, autorizzando gli istituti di emissione ad investire le loro disponibilità nell'acquistarli. E si autorizzò l'emissione per 40 milioni (1). Ma non se ne fece nulla e il programma si abbandonò, giacchè di " buono „ non restava che il nome soltanto ed il titolo era di prestito proprio redimibile, al quale si addivenne.

Invece nacque più tardi (2), e trovò favore, il buono quinquennale o triennale, come tipo che non è ordinario, perchè non è atto di semplice tesoreria, ma d'altra parte non è nemmeno una rendita per la sua breve durata. L'occasione fu data dal bisogno di nuovi crediti ferroviarii e di guerra mentre le condizioni del mercato finanziario non erano favorevoli a nuovi prestiti nelle forme proprie. Questo titolo è al portatore o anche nominativo e girabile: è pagabile dovunque, anche all'estero, " eccetto che una dichiarazione incorporata nel buono limiti la pagabilità al territorio nazionale „ (3). Esso è lo strumento preparatore del prestito proprio, nel quale è destinato a convertirsi o ad assorbirsi: gli è perciò che per il servizio di ammortamento non si stanzia fondo di bilancio.

§ 2.

Emissione, conversione. Effetti.

63. — Si suole dire che storicamente la prima forma di emissione dei prestiti pubblici fu quella per sottoscrizione pubblica, rateazione del pagamento e consegna del

(1) Legge 7 luglio 1901, 323; Regol. 2 marzo 1902, 78.

(2) Legge 21 marzo 1912, 191 e 29 dicembre 1912, 1352; Regol. 8 giugno 1913, 700.

(3) Così la legge.

titolo al saldo. Il che è esatto se si intende riferito all'epoca moderna, prescindendo dalla precedente in cui solevano i Principi contrattare coi banchieri i prestiti pubblici. Il sistema della sottoscrizione pubblica è per sua natura lungo nei risultati ed anche poco efficace, perchè il pubblico non ama perdere tempo a girare per gli ufficii. In casi di urgenza si pensò di escludere la rateazione e consegnare subito i titoli verso il pagamento del prezzo di emissione, ma anche questo sistema urta contro la difficoltà di trovare capitali pronti in possesso del pubblico. Tuttavia nei momenti di finanza privata buona e in tempi normali e senza urgenza di bisogno, il sistema può riuscire conveniente per risparmiare le spese di commissione.

Un sistema più moderno è quello della mediazione di un sindacato di banchieri, che si incarica del collocamento dei titoli sul mercato verso una provvigione e può anche, secondo i patti, prendere per proprio conto tutto il prestito o una parte, e ancora obbligarsi di non mettere i titoli sul mercato se non dopo certo termine.

Siccome il sindacato prende la commissione sui titoli collocati, ha un tornaconto proprio e diretto alla buona riuscita, e d'altra parte per la sua competenza è in grado di scegliere il momento più opportuno per il collocamento rispetto al tempo e ai luoghi. Lo Stato, tanto nel caso di sottoscrizione pubblica, quanto di mediazione, non fa mai una concessione, bensì un contratto bilaterale, dove ciascuna delle due parti tratta il suo interesse secondo la propria convenienza e con indipendenza e parità.

Per i buoni del tesoro è più agevole la vendita diretta al pubblico presso le casse della tesoreria, se l'urgenza non consiglia di fare diversamente.

Si parla di prestiti aristocratici e prestiti democratici secondo il taglio, perchè in ragione di esso concorrono al prestito soltanto le classi ricche, se è alto, mentre quanto più è basso più si estende il concorso pubblico. Si è detto che l'Inghilterra ha sempre avuto prestiti aristocratici, acquistati da poche decine di migliaia di famiglie, e nominativi a quanto pare: soltanto per i bisogni della guerra attuale avrebbe mutato sistema. Bisogna però dire che da tempo si conoscono i *stock, certificates,* con tagli da 50 a

mille sterline, anche al portatore, per gli impieghi piccoli o transitorii, e se si pensa alla ricchezza di quel paese si deve riconoscere che questi sono titoli democratici per l'Inghilterra. Il taglio di emissione non è mai unico, bensì è graduato da un minimo ad un massimo, in modo che tutti i diversi strati di risparmiatori, dai capitalisti ai medii e ai piccoli, possono concorrere. Naturalmente al concorso influisce la propaganda come elemento essenziale per la buona riuscita dei prestiti democratici, perchè senza una larga pubblicità le ultime classi non possono nè conoscere il prestito nè apprezzarne la convenienza, specialmente nei paesi di scarsa ricchezza e di scarsa istruzione, due cose che vanno per lo più insieme.

L'Ente che emette un prestito, vende in sostanza dei titoli di credito, che sono a suo debito, impegnandosi a pagare l'interesse e, trattandosi di prestito redimibile, rimborsare il capitale a suo tempo. L'interesse da promettere non può essere che eguale, nei casi normali, a quello corrente per impieghi analoghi e di pari sicurezza: se fosse inferiore, sarebbe scemato il concorso, se superiore si agiterebbe il mercato con danno nazionale. Quanto al prezzo capitale, la questione è interessante per i prestiti redimibili. Se si emette a prezzo superiore alla pari, lo Stato affronta per il futuro l'alea di dover rimborsare una somma superiore al corso del titolo. Nel 1908 fu emesso appunto un prestito sopra la pari, ma subito si pensò a compensarlo con un altro al disotto. L'esperienza ha insegnato ad emettere a prezzo sotto la pari, il che permette poi di ridurre anche l'interesse al disotto di quello corrente, perchè l'acquirente è allettato dalla prospettiva di realizzare alla scadenza la differenza di capitale: è questione di bilanciare questa differenza con quella relativa all'interesse.

64. — Ogni emissione, qualunque sia il prestito, richiede che il mercato finanziario ed economico sia favorevole nel luogo dove è da collocarsi, il che vale che vi sia disponibilità di fondi. In generale il mercato abbonda di danaro, quando l'interesse è basso. In particolare l'indice della disponibilità di fondi è dato dallo stato dei depositi presso le banche di emissione, di credito, e specialmente di ri-

sparmio: codesti depositi hanno un movimento continuo o ascensionale o discensionale, ed è esso l'indice della finanza privata. L'indice non è di eguale chiarezza per tutti gli istituti. Le banche di credito depositano le disponibilità presso gli istituti di emissione in attesa di impiego conveniente, ed occorre di ciò tenere conto nel rilevare il movimento dei loro depositi, potendo essere diverso, ed anche opposto il movimento dei fondi depositati che restano nei loro conti e quello dei fondi che essi ne stralciano per tenerli a vista presso l'istituto di emissione, mentre in definitiva la divisione è solo di conto e il fondo effettivo è uno. Dal punto di vista economico è il movimento degli affari commerciali l'indice generale della condizione del mercato. In particolare si tratta poi di scegliere il momento buono, che è quello delle scadenze dei fitti e redditi della proprietà stabile, degli incassi di rendite capitalistiche (cuponi, ecc.), di stipendii, salarii, ecc. Quanto a finanza pubblica, ogni emissione richiede uno stato di sanità e sincerità del bilancio pubblico, che è l'indice dello stato finanziario dell'Ente. Il bilancio deve essere capace di sostenere, mediante le entrate effettive, l'onere degli interessi ed anche quello dell'ammortamento se è promesso: deve essere sincero, perchè la sua oscurità aliena il concorso di acquirenti capitalisti, i quali poggiano la fiducia sulla garanzia di solvibilità presente e futura. Quanto meno vi è condizione favorevole di mercato, quanto meno vi è fiducia, tanto più sarà costoso nel suo tasso il collocamento del prestito. E viceversa.

Non si domanda in tempi normali al mercato un prestito se non entro i limiti della disponibilità, ricordando che il risparmio disponibile serve ai bisogni delle industrie e del commercio privato. Bisogna lasciare a queste il margine giusto, e sul rimanente realizzare il prestito. Per altro la tecnica ha insegnato da tempo il sistema della rateazione delle emissioni. La legge autorizza il prestito per un limite massimo secondo i bisogni pubblici. L'emissione procede a rate per cura del Governo secondo l'opportunità del momento, onde per ogni prestito si fanno più emissioni rateate: inoltre per ogni emissione i versamenti del prezzo d'acquisto vengono a loro volta rateati, scaglionati a pe-

riodi più o meno lunghi. Così il risparmio ha il tempo di ricostituirsi e si può rispettare il margine per la circolazione commerciale. In questo senso si intende quel che diceva Sella: " Il debito annualmente contratto dallo Stato non deve assorbire e nemmeno avvicinarsi al risparmio dei cittadini „ (1). Il risparmio è continuo, si riproduce con una certa regolarità corrispondente alle scadenze, e perciò si può far conto non solo sul risparmio attuale, ma anche sul futuro, se il margine per gli affari privati è rispettato: ciò che appunto si consegue con la rateazione. La tecnica ha pure insegnato espedienti per determinare le condizioni favorevoli all'impiego del risparmio. Uno di essi, in uso presso tutti gli Stati, è di autorizzare le banche di emissione a fare anticipazioni sui titoli di nuova emissione con patti di favore: l'acquirente del titolo così viene a sapere che al bisogno può temporaneamente realizzare danaro mediante il titolo e così alimentare il suo giro di affari, pur concorrendo al prestito. Un altro espediente è quello di creare Casse particolari di credito, le quali, in base ai depositi che ricevono, fanno mutui per la sottoscrizione del prestito, emettendo biglietti garantiti dai depositi. È un espediente che, salvo bisogno, è preferibile di evitare, perchè si presta al rigonfio artificiale della circolazione cartacea.

L'annuncio del prestito tedesco, largamente sostenuto dalle sottoscrizioni di Casse di risparmio, provocò in America un immediato rialzo nel cambio del marco, perchè i finanzieri furono malamente impressionati dal metodo adoperato, considerando che non si poteva spiegare il largo concorso delle Casse, se non come un larvato spoglio dei depositi da parte dello Stato, mentre nè i depositi erano aumentati nè le Casse possono prontamente realizzare gli altri loro valori.

65. — Poichè il prestito non è che un contratto di credito monetario, in cui le parti sono a parità di condizione naturale, e che è fondato sulla fiducia nel debitore da parte del creditore, occorre che i patti siano chiari, sinceri ed osservati, altrimenti il debitore, cioè lo Stato, o non trova

(1) Nitti, o. c., p. 357.

credito o lo perde nei contratti successivi. Lo Stato in ispecie ha molte armi in mano per venir meno velatamente ai suoi impegni, e pur troppo per lo passato ne ha abusato; risentendone poi le conseguenze.

Vi è il patto di riduzione. I prestiti ordinarii si emettono, di regola, per somma prestabilita e si fissa la condizione che, se la pubblica sottoscrizione eccede il limite, tutte le singole sottoscrizioni si riducono proporzionalmente. La cosa è chiara nel caso più semplice, di ridurre cioè una sottoscrizione per più titoli ad una quantità minore od anche ad un titolo solo. Ma vi è anche il caso in cui occorre ridurre i titoli da un taglio maggiore ad uno minore, e va da sè che il taglio minimo è irriducibile.

Vi è il patto di esenzione dall'imposta. La legge pone questa esenzione come una condizione, quando il prestito è di Stato, ma si tratta sempre di un patto. È stato il primo ad essere violato, nei primi tempi, perchè in momenti di bisogni di bilancio si cavillò che la rendita era esente da imposta speciale, ma non poteva andare esente dall'imposta generale che colpisce ogni reddito. Un interesse economico si interpretò con cavillo giuridico e il credito dello Stato ne risentì nelle successive operazioni di prestito (1). Onde si è finito con l'adottare la clausola di stile dell'esenzione da ogni imposta presente e futura, salvo la tassa di bollo sopra i titoli (2). Quando un Ente minore, un Comune, ha promesso l'esenzione da imposta di Stato sopra un suo titolo e poi l'imposta arriva, non è tanto questione giuridica, ma più economica e di convenienza se possa il Comune riversare o no sul prenditore. Anche dal puntò di vista giuridico è poco sostenibile la riversibilità,

---

(1) Il Nitti ha osservato che, applicando un'imposta sopra i titoli, il corso ribassa, ma poi la negoziazione lo risolleva. Ma se il titolo è di Stato, non si risolleva il credito dello Stato nelle future contrattazioni.

(2) Per i titoli al portatore del Debito pubblico questa tassa, che era fissa, è divenuta graduale: legge 13 giugno 1915, 1024. Oggi nelle operazioni amministrative i dritti di segreteria (tassa di concessione) e le tasse di bollo fanno ricoprire le domande di una costellazione di marche diverse, che si potrebbero fondere per semplificazione di lavoro e risparmio di tempo.

che si risolve sempre in un fatto proprio del Comune contrario al patto, ma comunque è certo che la riversione farà diminuire il suo credito, la fiducia nelle operazioni successive; il prenditore ha sempre ragione di dire che non avrebbe sottoscritto se avesse conosciuto a tempo l'intenzione dell'Ente.

Vi è il patto di redenzione. La rendita, anche perpetua, è redimibile *quandocumque* da parte del debitore, ma il patto può limitare questa sua facoltà nel senso che l'Ente per un tempo determinato si impegna di non redimere, non restituire il capitale. Quando lo Stato assume questo impegno, non può nemmeno procedere a conversione prima del termine fissato, perchè convertire equivale a ridurre o restituire, il che è contro il patto. Per via di patto la rendita può essere redimibile, ossia a termine prestabilito l'Ente ha non la facoltà ma l'obbligo di rimborsare il capitale. Occorre che le modalità del riscatto, il quale è sempre rateale, siano prestabilite con chiarezza e l'ammortamento sia garantito, acciocchè il prenditore possa esattamente valutare la sua convenienza senza restare esposto al dubbio di sorprese.

Vi è il patto della prescrizione, che si presenta anche esso come una condizione di legge speciale e della legge comune. L'annualità si prescrive in cinque anni: la rendita in trenta, a datare dall'ultimo pagamento di annualità (1), o di ammortamento, o, in difetto, dalla data dell'iscrizione, che è poi l'ultimo atto contrattuale. Per le rendite redimibili vi sono termini speciali.

Vi è la condizione di insequestrabilità. Essa ha una funzione limitata alla sfera dei rapporti tra il possessore del titolo e l'amministrazione del debito pubblico: entro tali limiti è da contenersi e intendersi. Di fronte all'Amministrazione non esiste altro proprietario del titolo al portatore che il portatore, il quale è considerato come legittimo avente dritto al pagamento delle cedole scadute. Non si ammette opposizione per qualunque causa, come lo smarrimento, il furto, la perdita, la distruzione, restando tutti questi casi a rischio e pericolo del proprietario di fronte

---

(1) L'annualità nominativa si paga all'esibitore del certificato senza bisogno d'identità personale, se non vi è patto in contrario.

all'Amministrazione, che è tenuta a riconoscere il possessore esibitore del titolo. Ne segue che, quando il titolo è andato distrutto, l'Amministrazione non riconosce nessuno e lo Stato si arricchisce della perdita del privato: la legge ammette la rinnovazione del titolo nel solo caso che ancora ne esista una parte e questa contenga gli elementi caratteristici essenziali al suo riconoscimento. Ciò è fondato sul fatto che il valore è incorporato nel titolo, ma talvolta si esagera nel portare il fatto ad un'affermazione di principio non rispondente a verità. Nemmeno si ammette sequestro presso l' Amministrazione, la quale perciò non sospende nè i pagamenti nè le operazioni domandate dal possessore. Ma tutto questo non toglie che l'autorità giudiziaria in sede penale possa procedere al sequestro del titolo, nè toglie che in sede civile il titolo possa formare oggetto di contratti di credito (anticipazioni, pegno) tra i privati e quindi dar luogo ad azioni giudiziali tra di essi. Nello stesso modo si intende la insequestrabilità della rendita nominativa o mista, che per altro è più limitata. Anche in caso di perdita o distruzione qui il titolo si può sempre identificare, e una procedura speciale è stabilita per l'ammortamento e poi per il rilascio del duplicato, durante la quale procedura l'opposizione si può fare presso l'Amministrazione al fine di sospendere pagamenti ed operazioni sul titolo da ammortare. Parimenti sono ammesse le opposizioni per controversia sul dritto a succedere, per fallimento, e per tutte le cause di vincolo annotato sul certificato.

Vi è pure talvolta il patto di garanzia. Nella legislazione si legge che l'imposta fondiaria garantisce il debito pubblico, e che la prima impostazione di bilancio deve assicurarne il pagamento. Sono dichiarazioni rimaste oggi senza contenuto sostanziale se si prendono alla lettera. Uno Stato civile, senza inutili affermazioni, garantisce i suoi debiti con la sua finanza privata e pubblica, di cui l'esponente verso l'estero non è solamente il bilancio ma il movimento commerciale e bancario e la vita economica e politica. Le garanzie reali sono richieste dai banchieri quando uno Stato, in ispecie straniero, contrae il prestito con essi, senza che la situazione finanziaria, economica e politica basti a garantirli. E quando non sono possibili o sufficienti i mezzi

privati di garanzia, si usa anche ricorrere ai pegni di dritto pubblico internazionale, quale, ad esempio, il controllo degli Stati europei interessati, in Turchia e nei paesi di capitolazione sul debito pubblico ottomano, sulle dogane, sulla gendarmeria.

66. — Sotto la denominazione di conversione corrono fatti e fenomeni sostanzialmente diversi.

In un certo momento possono circolare titoli di Stato di diversa creazione con interessi diversi: 5, 4, 3 % e lo Stato li converte nel senso che li trasforma tutti o parte ad un interesse unico e a un tipo comune. Questa non è la conversione finanziaria, bensì la unificazione, perchè se si cresce o si riduce l'interesse, viceversa e in senso opposto si riduce o si cresce il capitale mediante operazione di ragguaglio, e in definitiva ognuno resta con un titolo finanziario identico al precedente nella sostanza, benchè mutato nella veste. La creazione del 3 ½ % in Italia nel 1901 fu l'avviamento alla trasformazione degli altri titoli.

In un altro certo momento arriva una scadenza di rimborso di buoni quinquennali, e prima del termine lo Stato, che non può sostenere l'onere, ne prepara la conversione nel senso che emette un prestito ed ammette a versamento del prezzo i buoni al prezzo corrente. In questa operazione si lascia facoltativo il versamento dei buoni per il rispetto del patto nell'interesse del credito e della fiducia. Quindi non si tratta di conversione, perchè il possessore resta libero di tenere i suoi buoni e presentarli per il rimborso alla scadenza, se così gli conviene. Recentemente si è anche ideato di convertire una scadenza di *coupons* in buoni di piccolo taglio (25 lire); ciò che costituisce una operazione di credito e non una conversione in senso tecnico.

La conversione finanziaria di un prestito prende fondamento dalla facoltà dello Stato di redimere *quandocumque* il suo debito consolidato. Quando lo Stato è in grado di poter affrontare una tale operazione, può ricorrere alla conversione, cioè offre ai portatori di optare fra il rimborso alla pari ovvero il cambio in altra rendita allo stesso capitale, ma *ad interesse minore*. È il mezzo per sgravare il bilancio dell'onere annuo di interessi del consolidato. È

un'operazione che presuppone una condizione di floridezza non comune della finanza privata e della pubblica, specialmente negli Stati gravati di consolidato e non ricchi, perchè lo Stato non può da solo sostenerla e deve fare ricorso necessariamente all'aiuto finanziario dei banchieri, e trattandosi di prestito estero o misto, deve pure far ricorso all'aiuto politico-morale degli Stati di domicilio della rendita. Bisogna che lo Stato, tra i fondi delle sue casse e l'aiuto dei banchieri, possa affrontare l'alea dei rimborsi, ma nello stesso tempo bisogna che si assicuri che i rimborsi si riducano al minimo, altrimenti si riesce ad uno scopo opposto a quello che si ha in mira. Quando l'Italia procedette alla conversione del 1906, furono istituiti due consorzii di banchieri, quello nazionale in Italia presieduto dalla Banca d'Italia, e quello estero a Parigi presieduto dalla casa Rotschild, previo l'assenso governativo sollecitato per le vie diplomatiche, allo scopo di garantire il pagamento a chi avesse optato per il rimborso alla pari (1). Ma nell'istesso tempo il Tesoro aveva nelle sue casse accumulato le sue riserve. La situazione finanziaria era solida. Occorreva però anche l'aiuto morale politico. Vi furono allora agenti di terzi Stati che cercavano di attraversare l'operazione, facendo dai loro banchieri consigliare ai possessori di chiedere il rimborso, o anche di vendere la rendita mettendo i titoli sul mercato: e questo all'Italia avrebbe nociuto, facendo scendere il corso e aumentare i rimborsi. Ma l'ambiente morale era stato già preparato e non venne meno l'aiuto, onde l'operazione riuscì bene. Il Luzzatti, che ne diresse le fila, potette poi, con l'eccedenza dei fondi di tesoreria che aveva accumulati, comprare milioni di buoni del tesoro inglesi, pagabili in oro e fruttiferi in oro.

67. — Fabbricazione, emissione, circolazione si intendono nello stesso modo come per i biglietti monetarii (2).

---

(1). Il corso era al disopra. Questa è una condizione necessaria dell'operazione, altrimenti si opta pel rimborso.

(2) Riscontra vol. I. — Si noti che di regola i titoli dei prestiti si emettono al portatore, salvo il tramutamento al nominativo mediante operazioni amministrative individuali.

Il titolo non ha nessun valore fino a che resta nelle mani dello Stato che è il debitore: lo acquista quando è consegnato al creditore. Allora entra in circolazione e frutta l'entrata a capitale, corrispondente al prezzo di vendita. Lo Stato però ritorna in possesso dei titoli di suoi debiti come successore a titolo universale o particolare, nei casi di soppressione di Enti, di donazioni ed eredità, di esproprio di cauzioni, di versamento in conto danaro (obbligazioni dell'Asse ecclesiastico, che possono versarsi dai compratori dei beni in conto prezzo), e altri simili casi. Di dritto avviene la confusione. Di fatto è un valore che apparentemente perviene allo Stato. Di questa apparenza si profittò fino al 1872 per mettere in vendita i titoli: poi il sistema fu vietato. Certo lo Stato fa un acquisto, ma questo consiste non in un valore attivo, bensì in estinzione di passivo.

Con l'entrata in circolazione il titolo riceve il suo corso sul mercato dei valori finanziarii. Si insegna che ogni titolo di nuova creazione contribuisce a deprimere il corso dei titoli precedenti, ma è pure da dire che il corso di questi influisce a determinare il corso di quelli, perchè è tutta la massa dei debiti dell'Ente che determina il coefficiente di valutazione. È stata bensì osservata l'influenza della consuetudine popolare. I titoli, già noti al popolo, in particolare per taglio e per tasso, rimangono sempre bene accetti non solo al popolo ma anche ai capitalisti, che appunto ne conoscono ed utilizzano la popolarità. Perciò è consigliabile, quando è possibile, di fare nuove emissioni di uno stesso titolo, anzichè fare nuovi prestiti con titoli nuovi. I titoli redimibili hanno corso più favorevole, e più ancora quelli realizzabili alla pari a breve e certa scadenza, come il buono quinquennale. E si sostengono anche dippiù. Le rendite perpetue, col mutarsi del corso dell'interesse, subiscono oscillazioni nel valor capitale. Lo Stato possiede mezzi per influire e sostenere il corso dei suoi titoli. Obbliga Enti ed istituti ad investire disponibilità e riserve in suoi titoli; facilita gli eguali investimenti facoltativi, autorizza le banche di emissione a far anticipazioni sul deposito dei medesimi, e via discorrendo: così si riduce la massa dei titoli, specialmente del consolidato, sul mercato delle negoziazioni, si riduce cioè l'offerta. D'altronde chi depo-

sita quei titoli per ricevere un'anticipazione, fa anche un affare, se il corso è basso, perchè si mette in grado di attendere il rialzo.

Quando si vuole valutare le pressione che esercita il debito pubblico sulla ricchezza privata, occorre, come per le imposte, guardare a tutto il complesso di esso, consolidato e fluttuante, proprio ed improprio, e quando si vuole giudicare dell'onere di bilancio, occorre guardare non solo all'onere annuo di interessi, ma anche all'ammortamento: i debiti, anche se perpetui, si debbono estinguere, mentre la perpetuità non è altro che un espediente per dare all'Ente il mezzo di scegliere il momento propizio del rimborso. I paesi ricchi trovano con relativa sollecitudine questo momento per alleggerire il peso di bilancio, perchè la ricchezza privata è diffusa nella popolazione: quelli non ricchi devono attendere l'opportunità e provocarla, ovvero ricorrere ad espedienti.

Un prestito preleva capitali dalla circolazione della ricchezza privata, giacchè chi acquista il titolo di regola investe in esso una parte del suo risparmio. Poi l'Ente riversa questi capitali nella circolazione, però non a risparmio, bensì a consumo (prezzi di forniture, stipendii, salarii). Produce interesse, che come onere ordinario di bilancio è sostenuto da imposte, quindi si risolve in un onere di tutti i contribuenti, compresi anche quelli che non percepiscono l'interesse. Anche immaginando uno stato a barriera, chiuso economicamente e finanziariamente nel suo territorio, ciò non impedisce che il prestito si possa rinnovare. Anzi la chiusura a barriera faciliterebbe la rinnovazione. Il flusso e riflusso, dipendente dal fatto che lo Stato prende e riversa, e la chiusura di barriera che impedisce l'esodo di moneta, determinano un ciclo in capo al quale risparmio e capitale si ricostituiscono, e il nuovo prestito li troverà disponibili, specialmente se nel frattempo il buono del tesoro ferma il risparmio all'atto di sua ricostituzione e le banche con le anticipazioni sui titoli rinnóvano l'alimento. Ma nessun paese ha barriere chiuse, e il danaro affluisce là dove trova maggiore convenienza e minore rischio. I paesi poveri, restando meno provvisti, risentono dippiù l'effetto di sottrazione di capitale dalla circolazione commer-

ciale, hanno bisogno di maggior tempo per ricostituire le scorte (1).

Però vi sono prestiti che, pur sottraendo capitali finanziarii, li convertono in capitali economici redditizii, come le ferrovie, le comunicazioni, le bonifiche, e simili opere pubbliche in generale: solo che codesti capitali economici non sempre rendono presto. È un errore, abbastanza diffuso, volere teorizzare su questo argomento ed aprioristicamente dire se il prestito sia un'operazione vantaggiosa e conveniente: sono questioni che si risolvono caso per caso senza preconcetti nè in un senso nè in un altro.

Un prestito si ripartisce all'interno di un paese tra regioni e classi in ragione della condizione di ricchezza: l'onere degli interessi è allora sostenuto principalmente dalle altre regioni e classi. Questo è quando il prestito si presenta conveniente ai prenditori. Del resto, nei momenti difficili in cui questa convenienza non si presenta, il capitalista prenditore in regime di liberismo ha modo di riversare l'onere sui consumatori mediante l'aumento artificiale dei prezzi. Quando il Governo si decide ad intervenire per frenare l'artificiosa speculazione, il capitalista si è già rimborsato della spesa di sottoscrizione coi sopraprofitti che ha realizzato. — Le regioni più povere possono però ricevere dal prestito un beneficio, se in esse viene impiegato mediante opere pubbliche che sviluppano l'economia locale: allora si determina una compensazione.

68. — Il fenomeno che una emissione di prestito fa ribassare i valori di borsa già in circolazione, ha dapprima carattere locale, limitato cioè al mercato del luogo di collocamento. Se i presupposti finanziarii sono soddisfacenti e l'emissione è normale, il fenomeno è poco sensibile e non si propaga, non ha anzi il tempo di propagarsi, perchè la negoziazione, continuando il suo sviluppo, risolleva i corsi prima che le ripercussioni del fatto nuovo siano avvenute. Altro è il caso se i presupposti non sono soddisfacenti e

---

(1) Si calcola che il prestito della guerra d'Africa assorbì la capitalizzazione di un anno (allora $^1/_2$ miliardo): poi il risparmio riprese il suo corso ascensionale.

l'emissione è gravosa. Il perturbamento locale di mercato è allora più forte e duraturo, e tende a propagarsi. I valori in ribasso sono allora portati sopra altri mercati dove il titolo nuovo non è arrivato o non viene, nè ancora vi è ripercussione: di questo fenomeno banchieri e Governo si avvalgono, perchè realizzando tali valori sopra gli altri mercati, si procurano i capitali per la sottoscrizione del nuovo prestito, e si alleggerisce il mercato locale.

La pressione eccessiva sottrae per il prestito non solo le disponibilità ma anche una parte del risparmio destinato ad alimentare la circolazione commerciale e quindi le industrie. In generale ogni prestito realizza un capitale e lo rimette in circolazione come reddito che va ai fornitori, onde si produce un'abbondanza del medio circolante destinato ai consumi, un'apparente agiatezza. Se il prestito è normale, la produzione cresce sotto la spinta della domanda, giacchè le industrie produttive sono sempre alimentate dalla quota di capitale-risparmio di loro pertinenza, e d'altra parte al primo aumento di domanda fanno fronte le scorte di riserva dei prodotti. Il fenomeno perciò è poco o nulla sensibile, e rimane piuttosto localizzato dove la domanda cresce. Quando il prestito è gravoso, allora le industrie non possono svilupparsi, la domanda di consumo cresce, i prezzi salgono, sale il costo della vita, e ne viene il disagio, accresciuto dal fatto che la distribuzione del sopra-reddito è limitata a talune classi, mentre il rincaro è sentito da tutti nei consumi di necessità. Il fenomeno dura fino a quando, in difetto di rimedii, l'aumento artificiale del fondo consumi si distrae per ritornare al fondo risparmii, ricostituire il capitale alienato e rinsanguare la produzione.

Quando il prestito consiste in emissione di carta-moneta allo scoperto, il fenomeno è anche più spiccato e sollecito e si verificano le stesse fasi di un'apparente agiatezza seguìta da disagio; ma questo è più generale ed è aggravato dall'aggio.

69. — Si considerano come riserve dello Stato l'oro, i titoli pagabili in oro e in genere i depositi in metallo presso la Cassa dei depositi e prestiti e le banche di emissione per garanzia della circolazione cartacea di Stato e di banca.

Anzi fin qui la riserva, essendo in oro, è conosciuta con la denominazione di tesoro di guerra. Come semplice riserva si considerano i capitali accantonati nelle industrie di Stato e quello dei varii fondi speciali (cauzioni, emigrazioni, ecc). Più di una volta lo Stato ha attinto per i suoi bisogni al fondo di emigrazione o alla Cassa depositi e prestiti, e recentemente anche alla riserva aurea di questa.

Si è negato che le Casse postali di risparmio, le assicurazioni sulla vita, e simili altre gestioni finanziarie di Stato, possano procurargli un tesoro di guerra con indipendenza dal mercato. È fino a che si tratta di guerra, il concetto è esatto specialmente in riguardo alle Casse, dove il ritiro dei depositi, effetto inevitabile del primo panico, determina uno sbilancio nel senso che i rimborsi superano i depositi, sicchè lo Stato deve intervenire ad aiutare le Casse e non viceversa: appunto in previsione di ciò furono posti gli antichi limiti al massimo di ogni deposito. Ma fuori dell'ipotesi di guerra, è innegabile che in momento di bisogno, e sia pure in attesa di un prestito futuro, i fondi accennati possono servire, tutti, allo Stato, come una riserva a titolo di prestito provvisorio.

TITOLO III.

Il dritto delle tasse e delle industrie.

CAPITOLO I.

Tasse e servizii.

§ 1.

Le tasse.

SOMMARIO. — 70. Dottrina. — 71. Giurisprudenza in materia di tasse postali. — 72. Giurisprudenza in materia di altre tasse. — 73. Ricostruzione critica. Presupposti. Causa. Funzione.

70. — Nella pratica legislativa il vocabolo " tassa „ si trova adoperato per denotare imposte dirette (tassa di famiglia e simili) e indirette, imposte generali e speciali, comprese quelle che consistono in contribuzioni (tasse giudiziali): inoltre si trova adoperato per denotare proventi e dritti di tutt'altra natura, che con l'imposta non hanno nulla di comune. La dottrina ha fatto anzitutto un atto di elezione meramente potestativo, dichiarando di volere per suo conto adoperare il vocabolo soltanto nell'ultimo senso, lasciando alle altre figure la denominazione di imposta o di contribuzione: poi si è messa alla ricerca degli elementi differenziali. Naturalmente ne risulta un sistema, che dicesi storico, ed è tutto convenzionale.

Il carattere differenziale costante fra imposte e tasse si ripone nella natura del servizio a cui le une e le altre

provvedono. L'imposta presuppone ed alimenta servizii pubblici indivisibili in soddisfazione di corrispondenti bisogni pubblici: la tassa presuppone ed alimenta servizii pubblici divisibili in soddisfazione di corrispondenti bisogni. E siccome i bisogni pubblici sono sempre generali, e diventano collettivi quando sono indivisibili, se ne conclude che i servizii pubblici collettivi sono il presupposto dell'imposta, mentre quelli divisibili sono il presupposto della tassa. Ed ancora, siccome i servizii pubblici indivisibili sono necessarii ed irrefutabili anche contro la volontà privata, l'imposta contiene l'elemento coercitivo o di coazione, non potendo il privato esimersi dalla spesa che li alimenta anche quando non abbia intenzione di giovarsi dell'utilità che essi producono e che è collettiva, mentre la tassa non contiene tale elemento, potendo il privato esimersene col non richiedere la prestazione.

Il Tangorra (1) considera la tassa come un fenomeno di ripartizione di costo, il quale si differenzia dal simile fenomeno imposizionale per ciò che nella tassa si ripartisce il costo del servizio, in quanto che il servizio che l'Ente presta ha un costo, mentre l'imposta non costa niente. Con che vuol dire che la tassa presuppone una spesa di impianto e gestione del servizio, il cui costo si ripartisce fra gli utenti, mentre, secondo l'autore, l'imposta non presuppone simile spesa, non costa niente. Vi sarebbe come una inversione logica tra i due fenomeni: il servizio produce la tassa, l'imposta produce il servizio. L'autore ci dovrebbe però dimostrare che i servizii pubblici alimentati dall'imposta non costano niente, e che nemmeno lo stesso servizio d'imposta ha un costo. La circostanza che il servizio alimentato da tassa sia costituito in monopolio nazionale, provinciale o municipale, non fa mutare il carattere della tassa. Però l'autore nota che questo monopolio è una impresa pubblica monopolizzata e vi è differenza sostanziale tra essa e il così detto monopolio di Stato. La quale differenza consisterebbe in ciò che l'impresa ha un movente politico e soddisfa direttamente bisogni pubblici, mentre il monopolio di

---

(1) Tangorra, *Scienza di finanza*, Milano, 1915.

Stato ha movente fiscale e soddisfa solo indirettamente i bisogni pubblici, cioè mediante l'investimento del suo prodotto finanziario in produzione di servizii pubblici. Contro di che si può osservare che non è agevole intendere come una linea tramviaria, per esempio, abbia un movente politico, nè come il sale provveda indirettamente al bisogno pubblico dell'alimentazione. Dippiù l'impresa scambierebbe soltanto servigi, e il monopolio soltanto merci, ed anche qui si può osservare come torni malagevole il persuadersi che sia una merce la prestazione del servizio postale, e sia un servigio la prestazione di moneta e di risparmio delle banche e delle assicurazioni di Stato.

71. — La giurisprudenza non si è adattata al sistema così detto storico accolto dalla dottrina, e riconosce e dichiara il contrasto. Non vi è giusto motivo, all'infuori di una mera astrazione speculativa e arbitraria, di ritenere che il vocabolo " tassa " si debba riferire a certi soli fenomeni finanziarii e l'altro (imposta) a certi altri, nettamente separati dai primi, quando invece nella realtà della vita pratica, legislativa e giuridica, i due vocaboli sono promiscuamente adoperati, e specialmente erano di uso promiscuo all'epoca del Codice di procedura civile, il quale volle disciplinare la competenza giurisdizionale tributaria (art. 70, 71, 84). Anzi la giurisprudenza in un primo momento e fino a tempi recentissimi diceva che in finanza pubblica si intende per tassa una imposta indiretta, giusta l'uso della legislazione (1); ma poi ha finito col riconoscere più correttamente che giusta tale uso si intende per tassa anche l'imposta diretta (famiglia, vetture, domestici, ecc.) (2). Inoltre, e sempre secondo lo stesso uso, si intende per tassa anche quel fenomeno che la dottrina vorrebbe separare. Il vocabolo è dunque equivoco, e resta a sapersi come nei congrui casi si faccia a distinguere l'una dall'altra figura, il che è tanto più necessario in quanto l'ordinamento giu-

---

(1) Cassazione Roma, 21 marzo 1912; 28 marzo 1912 (" Giur. It. ", 1, 1, 532 e 533).

(2) Cass. Roma, 25 luglio 1913 (" Foro It. ", 1, 71).

ridico privilegiato, proprio dell'imposta, non si può estendere alla tassa che non sia un'imposta.

Sono state le tasse postali a fornire argomento di lungo e tenace dibattito fra dottrina e giurisprudenza. Per molto tempo la Corte regolatrice ha ritenuto che le tasse postali, telegrafiche e telefoniche, anche in abbonamento, sono imposte, perchè dovute per disposizione di sovranità e non per libera contrattazione (1). Poi è cominciata un'evoluzione, che interessa di seguire con qualche particolare attenzione.

Chiamata a decidere sulla questione della competenza giurisdizionale in materia di tassa per vaglia postali, la Corte sentì la necessità di discostarsi dal precedente suo assoluto rigorismo. Mette conto di riassumere il suo pronunziato (2). " Gli art. 70, 71, 84 del Codice proc. civile e l'art. 6 legge sul contenzioso finanziario, riserbano ai Tribunali ordinarii la competenza a conoscere di tutte le cause in materia di imposte dirette o indirette. E che con la espressione di imposte indirette abbia inteso il legislatore di indicare anche le tasse, di cui qui è parola, non par dubbio, sia perchè la dottrina di quel tempo usava l'espressione anche in tal significato, sia perchè la tassa è effettivamente un'imposizione che indirettamente colpisce le manifestazioni di valore (3), sia perchè essa concorre, come ogni altra imposta, a sostentare le finanze dello Stato, sia infine perchè più leggi mostrano che la tassa è parificata all'imposta, come si può ricavare dalla legge 1875 sulla Cassazione di Roma, quella 1892 sui conciliatori, quella sul bollo e registro. Dal concetto però così accennato della tassa discende ad un tempo la ragione delle limitazioni che devono esser poste alla competenza speciale. La tassa deve avere natura di imposizione, e l'ha quando lo Stato è solo colui che può apprestare il servizio per il quale la tassa è pagata, giacchè il cittadino, quante volte abbia bisogno

---

(1) Cass. Roma, 27 maggio 1910 (" Riv. Univ. ", 1911, n° 13).

(2) Cass. Roma, 21 marzo 1912 - Poste, Satta (" Giur. It. ", 533).

(3) È notevole che questa è una mera affermazione senza alcuna dimostrazione.

di tal servizio, deve necessariamente rivolgersi allo Stato e sottostare all'imposizione della tassa. Nella quale ***non è possibile distinguere*** quanto sia corrispettivo di servizio e quanto contribuzione rivolta a sostenere i pesi dello Stato. L'imposizione vien meno quando c'è (nel servizio) la libera concorrenza, ed in questa condizione si trova il servizio dei vaglia, al quale perciò non si possono estendere le disposizioni restrittive e gravose della competenza collegiale „.

Sullo stesso tema quasi alla stessa epoca la medesima Corte (1) pronunziava quest'altro arresto. “ Non tutto ciò che si paga per servizio postale riveste il carattere di tassa nel senso di imposta indiretta e non tutti i servizii postali rientrano nelle leggi di monopolio di Stato. Sono tasse, secondo i concetti della scienza di finanza, i corrispettivi dei servizii che lo Stato rende nel pubblico interesse in soddisfazione di bisogni individuali, e sono imposta i prelevamenti di ricchezza privata che lo Stato fa per provvedere ai bisogni dell'intera comunanza sociale. Tasse ed imposte hanno in comune l'intervento della funzione di governo nel pubblico interesse. Le tasse inoltre richiedono da parte del cittadino un pagamento il quale non è l'adeguato compenso del servizio individuale, ma comprende una parte delle spese dell'intero impianto del servizio assunto dallo Stato, che d'ordinario è in monopolio. Ora non tutto il servizio affidato agli ufficii postali e telegrafici forma oggetto di monopolio, come l'emissione dei vaglia, la riscossione degli effetti cambiarii, il trasporto dei pacchi, nei quali lo Stato concorre liberamente con banche, ferrovie ed agenzie. Tali servizii sono indipendenti dalle funzioni di Stato, ritraendosi un compenso lucrativo determinato per ciascuno di essi nella stessa guisa che le tariffe ferroviarie e di imprese e di banche stabiliscono per simili negozii. Il fatto che la legge postale porti disposizioni (anche) per servizii fuori monopolio, non vale a far ritenere identica l'indole economica di codesti servizii, convertendo in tassa o in contratto tributario ciò che è in realtà

---

(1) Cass. Roma, 28 marzo 1912 - Gandini, Poste (“ Giur. It. „ 1, 1, 532).

corrispettivo di servizio prestato al privato, essendo evidente lo scopo di conseguire un utile eguale, se non maggiore, di quello che ritraggono i privati che esercitano gli stessi servizii facendone una speculazione. Si tratta di una controprestazione e non di tassa „.

Ma lo spunto ad una evoluzione più profonda già era stato dato da una sentenza di pretore (1). Ecco il suo pronunziato. " L'indagine scientifica ha constatato come l'ognor più intensa attività dello Stato origini la costituzione di una molteplicità di rapporti a natura mista, di dritto pubblico e privato, ed ha suggerito, al fine di non sacrificare inutilmente l'interesse del singolo ad un vano fantasma di statolatria, doversi razionalmente applicare la teoria giuridica privata ad ogni rapporto di obbligazione, che da tal natura non rifugga apertamente. Se ogni considerazione che ha valso a limitare la competenza dell'Autorità giudiziaria nelle controversie in materia fiscale, riducendola alla competenza collegiale con non indifferente discapito del cittadino, può addursi a sostegno di analoga risoluzione anche in tema di tasse postali e così dar modo di concedere alla voce imposta un'assai maggior portata di quanto essenzialmente sia ad essa riferibile, altrettanto non può dirsi, quando si rivolga l'esame sulla essenza del rapporto messo nel pubblico servizio in atto dallo Stato. Questo persegue in esso una utilità del singolo, affatto privatistica, nè è supponibile che dalle obbligazioni per ciò risultanti a suo carico intenda assumere ragioni di privilegio. Anzi è da ritenersi che l'interesse dell'Amministrazione sia di voler agevolare al privato, il più possibile, l'esercizio per suo tramite di questa attività storicamente individuale. Che se fino ad un certo punto può ammettersi che il contratto di trasporto postale, assumendo forme speciali di responsabilità, costituisca un *jus singulare* rispetto al Codice di commercio, non può contestarsi che le disposizioni di legge disciplinanti tale responsabilità pongano in essere un rapporto contrattuale che forma il vincolo e non già un rapporto di sovranità qual'è quello sul quale si aderge l'onere fiscale „.

(1) Poste e Fella (" Giur. It. „, 1912, 1, 1, 762).

La Corte regolatrice evitò, pare studiatamente, di affrontare la teoria contrattualistica, che d'un colpo avrebbe distrutto la faticosa giurisprudenza, e che si presenta veramente incensurabile nel suo fondamento scientifico e legale. Disse che preliminare alla questione sulla natura giuridica del rapporto era l'indagine sulla natura giuridica del servizio assunto dallo Stato (1). E dopo di questa premessa prosegue. " Anche a volere prescindere dalle teoriche degli economisti, che disconoscono in ciò che si paga per quei servizii che lo Stato rende, talora in forma di monopolio, ai singoli — quali le poste, i telefoni, le ferrovie, i telegrafi — carattere tributario, considerando che lo scopo principale propostosi dallo Stato nell'assunzione dei servizii medesimi non è tanto il guadagno fiscale, quanto la loro migliore prestazione nell'interesse della collettività, è pur d'uopo ammettere che allora soltanto ciò che si paga alla pubblica Amministrazione dal privato, per il servizio particolare a lui reso, può sotto un certo aspetto prendere il carattere di *imposizione tributaria* e differenziarsi dal corrispettivo che in una comune contrattazione rappresenta il prezzo normale di una prestazione di cosa od opera, determinato dal gioco della legge economica della domanda ed offerta, quando a questa legge è interdetto di agire, perchè il cittadino avendo bisogno di quella prestazione, non ha libertà di scelta, ma è costretto a rivolgersi alla pubblica Amministrazione, la quale a sua volta è libera, sia pure entro i limiti di legge e regolamento, di imporgli quel prezzo o tasso che più reputa conveniente anche in relazione al fine di assicurarsi dalla gestione un margine di guadagno. Il cittadino allora non ha modo di esimersi dalla tassa, che perciò si risolve in una pubblica imposizione, superi o no, nei singoli momenti della gestione, il costo effettivo della produzione. Ciò costituisce l'elemento della coercizione alla determinazione della tassa o corrispettivo. Esso manca, quando il servizio è esercitato in

---

(1) Cass. Roma, 13 aprile 1912 - Fella, Poste (" Giur. It. ", 1, 1, 762). L'argomento preliminare si rivela essere un espediente di opportunità, considerando che il servizio (trasporto) è la sostanza del rapporto.

concorrenza, perchè il rapporto di equivalenza fra le controprestazioni diviene allora più sicuro, concorrendo a mantenere l'equilibrio la preoccupazione della concorrenza. Epperò il servizio di trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare e telegrafica, essendo in monopolio, perchè è vietato e punito ogni scambio effettuato da altri a scopo di lucro, dà luogo a tasse equiparabili ad imposte.

72. — La Corte regolatrice ha avuto occasione di pronunziarsi sulla medesima questione anche in materia di altre tasse, e precisamente di tasse sulle sentenze penali e di spese penali che comprendono tasse e dritti di varie specie, dichiarando che esse non sono corrispettivo di speciale servizio, mentre il servizio di giustizia, specialmente penale, è indivisibile perchè istituito nell'interesse della collettività ed il condannato contribuisce alle spese del servizio collettivo per la ragione che è la causa principale della spesa nel caso concreto (1). E nel concetto relativo alla speciale figura della tassa in discorso si può convenire. Ma nei motivi della pronunzia si legge la seguente considerazione: “ Nella generica locuzione di imposte dirette e indirette si comprendono, secondo il significato ampio ad essa comunemente attribuito al tempo della legge di rito, tutti i tributi diretti e indiretti, siano essi vere e proprie imposte, consistenti, secondo la più moderna ed esatta terminologia scientifica, in quella parte di ricchezza che i cittadini pagano allo Stato e agli Enti locali di dritto amministrativo pel soddisfacimento dei bisogni collettivi, cioè pei servizii pubblici generali indivisibili, siano semplicemente tasse, cioè contribuzioni pagate in corrispettivo di un servizio pubblico particolare e divisibile, che costituisce come una utilità o controprestazione in cambio di ciò che si corrisponde „. Ora su questi concetti è lecito esprimere buona riserva, sia perchè non tutte le tasse sono contribuzioni, sia perchè anche i servizii generali, e non soltanto i particolari, sono alimentati da tasse.

---

(1) Cass. Roma, 25 luglio 1913 - Filalli, Finanze (“ Foro It. „, 1914, 1, 71).

Infine la giurisprudenza ha esaminata la questione anche in riguardo alle tasse locali. La Corte di Cassazione di Napoli (1) ha dichiarato che la tassa di visita delle carni macellate non è corrispettivo di un servizio che il Comune rende al privato, giacchè i servizii sanitarii sono obbligatorii e la spesa relativa deve essere sostenuta dalla collettività, dall'Ente che rappresenta gli interessi di tutti, non già dal singolo, per il quale la prestazione deve essere gratuita. — Il Consiglio di Stato a sua volta (2) si è dovuto occupare della tassa di macellazione e di quella di visita delle carni macellate provenienti dall'esterno. E mentre ha dichiarato che non ha carattere di tassa e legittimamente si applica e percepisce dal Comune il diritto di mattazione nel macello comunale, perchè accanto al servizio pubblico di vigilanza igienica qualche cosa vi è di diverso e di distinto a cui il chiesto corrispettivo può attribuirsi, per contro ha carattere di tassa, che i Comuni non possono imporre senza autorizzazione di legge, il dritto di visita sanitaria delle carni che vengono introdotte macellate, abbiano o non abbiano i Comuni il macello pubblico. " Non è lecito — osserva il Consiglio — confondere due momenti economici essenzialmente diversi, quello della produzione e l'altro del consumo: i dritti di macellazione colpiscono la merce allo stadio di produzione ed il corrispettivo del servizio che alla produzione si collega, ben può sfuggire al carattere di tassa; il dritto di visita colpisce la merce nel suo passaggio al consumo e quindi non solo alla qualifica di tassa mal si sottrae, ma costituendo un'aggiunta ai dazii di consumo, nelle disposizioni che questi regolano e tal dritto non riconoscono, trova un novello ostacolo ". Questa decisione, in quanto riguarda il suo obietto principale, che era quello di dichiarare la legittimità o illegittimità della deliberazione comunale che istituiva quei dritti, è cosa che rimane estranea al nostro còmpito, ma in quanto riguarda il concetto giuridico di tassa ci interessa da vi-

(1) Cass. Napoli, 11 luglio 1914 - Cardone, Secondigliano (" Foro It. ", 1, 1434).

(2) Decr. IV Sez., 15 gennaio 1915 - Venezia, Tralde (" Giur. It. ", III, 67).

cino. E parlando con sincerità essa non è soddisfacente, sia perchè il dazio può colpire la merce al momento della produzione per riversarsi sul consumo, sia perchè anche il dritto di macellazione va di fatto ad aggiungersi al dazio, sia perchè il concetto giuridico di tassa è a mala pena adombrato da quell'inciso " qualche cosa di diverso e di distinto ", dove è ravvisato il corrispettivo. Approfondendolo, si trova che la distinzione sta tra l'interesse pubblico diretto dell'igiene, che necessariamente per la sua indivisibilità deve essere provveduto dall'imposta, e l'interesse direttamente e prevalentemente privato della macellazione, solo indirettamente pubblico, pel quale il Comune presta l'uso del suo macello ai singoli.

73. — Come chiaro risulta dal fin qui detto, i contrasti e le discussioni si imperniano particolarmente e si poggiano sopra l'equivoco significato del vocabolo. In realtà tasso e tassa sono vocaboli di uso comune non solo nella legge fiscale o non fiscale, ma anche nella terminologia di dritto comune e di economia privata: c'è in commercio il tasso di sconto, la tassa di polizza, di deposito, di pegno, e simili: c'è nella vita comune la tassa di ammissione nelle associazioni, nelle società, nei teatri, nei musei, nelle riunioni. E sempre spicca in questi casi la figura di corrispettivo o compenso di una utilità, di cui la tassa si presenta come una controprestazione.

Il concetto della dottrina è o arbitrario o nebuloso. Quello della giurisprudenza, tenute presenti le riserve che abbiamo espresso sulle decisioni non accettabili, si riduce a ciò che la tassa è tributo, quando il servizio pubblico è organizzato a monopolio, e vi è anche un tentativo dottrinale di giustificazione di tal concetto (1). In contrario basta accennare che alla stregua di tal concetto sarebbe da considerarsi come tributo anche il premio dell'assicurazione sulla vita, che in Italia e altrove è servizio monopolizzato. È vero che nell'ordinamento storico legislativo vi è la tassa trattata come imposta e la tassa non tribu-

(1) Nota in " Giur. It. ", 1912, 762.

taria, ma è troppo ristretto il campo storico dell'ordinamento preso a base delle indagini speculative, onde i concetti che se ne ricavano urtano poi contro le figure nuove che giorno per giorno sono accolte nella realtà della vita. È preferibile che l'indagine speculativa si eserciti sopra gli elementi costitutivi delle due figure, l'imposta e la tassa, per ricavarne guida.

Presupposto sia nell'imposta, sia nella tassa, comunque intesa, è un bisogno pubblico, un interesse che lo sostanzia, una utilità che lo soddisfa. Bisogno pubblico è un bisogno sociale, sia della nazione o di altra minore generalità o comunità di persone: è dunque sempre generale: allora sorge ed acquista efficenza reale quando è riconosciuto dall'organo competente ad amministrare il pubblico interesse della generalità, allora da bisogno sociale diventa bisogno pubblico. Esso allora dà luogo al fenomeno finanziario della spesa per la istituzione della utilità destinata alla soddisfazione del bisogno, e il fenomeno finanziario può essere l'imposta, la tassa, il prestito, l'alienazione di patrimonio o qualunque altro mezzo, vecchio o nuovo, capace di fornire i capitali necessarii alla istituzione e al suo funzionamento. Vi è il bisogno pubblico collettivo. Tale è quello che l'Ente sente direttamente e per proprio conto come fenomeno necessario ed irrefutabile e lo dichiara per mezzo del suo organo competente. Questo bisogno è indivisibile fra i singoli, perchè a tutti interessa senza eccezione: così la pace, l'ordine interno ed esterno, l'istruzione. È un bisogno " imposto „ dalla collettività civile a tutti i suoi componenti, nella legittima presunzione che nessuno può disconoscere e rifiutare ciò che a tutti è necessario ed utile. Tuttavia l'indivisibilità può essere assoluta, e può anche essere relativa nel senso che fino ad un certo minimo il bisogno è collettivo ed irrefutabile, nel dippiù è contingente e refutabile da parte del singolo. — Vi è il bisogno pubblico generale semplicemente, e non collettivo, nel senso che l'Ente lo sente e proclama non per proprio conto diretto e come fenomeno necessario ed irrefutabile, bensì per conto ed interesse della generalità dei singoli suoi amministrati e come fenomeno soltanto utilitario. Questo bisogno non è " imposto „ e perciò rimane divisibile nel

senso che il singolo per proprio conto può disconoscere l'utilità di soddisfarlo. — Nel bisogno collettivo l'Ente ha interesse diretto e proprio a soddisfarlo, mentre il singolo vi ha interesse come membro della collettività e perciò in subordinato: può anche avervi interesse come privato, ma resta prevalente ed assorbente l'interesse collettivo. Nel bisogno generale l'interesse diretto a soddisfarlo è proprio del singolo: può avervi l'Ente un interesse indiretto che resta assorbito dalla prevalenza dell'altro. Il singolo sente il bisogno collettivo *uti homo* o *uti civis* e quello generale *uti Titius*, ossia come persona privata. L'utilità della soddisfazione sempre ed in tutti i casi è del singolo. Però nel bisogno collettivo egli riceve questa utilità, anche nolente, per via indiretta attraverso l'utilità collettiva: nell'altro caso la riceve direttamente come privato, a parità di condizione con tutti gli altri. Il fenomeno finanziario resta determinato, come al solito, dall'elemento dell'utilità: *cui interest, ipse debet.* Quando l'utilità è collettiva, collettivo è pure l'onere e l'Ente deve provvedere a spese della collettività, salvo a ripartire l'onere fra i singoli secondo la capacità contributivà: quando l'utilità è individuale, l'onere deve restare a chi ne gode, salvo le anticipazioni che possono chiedersi alla collettività verso rimunerazione. Nei casi di utilità mista, l'onere è concorrente. Bisogna aggiungere che, indipendentemente dalla cura di un bisogno pubblico, l'Ente può ravvisare la convenienza di una speculazione industriale: ed anche allora il fenomeno finanziario ricorre. Allora l'interesse è dell'Ente ed è finanziario: l'utilità è reciproca tra chi la dà e chi la riceve.

Il presupposto diventa causa, quando è istituito a cura dell'Ente il servizio produttivo di quella utilità che è nei suoi scopi: il finanziamento ricorre sia per la istituzione che per la gestione, e da un punto di vista empirico è indifferente che proceda per uno o per un altro dei mezzi tecnici già indicati. Ma è da notare che vi sono utilità prestabili dall'Ente, le quali non consistono in servigi, bensì in cose che sono in suo patrimonio pubblico e di cui si concede l'uso ai privati, oppure in vantaggi particolari che non può il privato conseguire altrimenti che con l'autorizzazione di esso. Anche qui la figura di tassa ricorre

nell'ordinamento positivo: tasse di concessione, tasse di posteggio, tasse di esercizio e via discorrendo. Nè qui manca un servizio pubblico, solo che esso non è di produzione ma di gestione. L'utilità del privato non è il prodotto del servizio, ma la cosa o il vantaggio che l'Ente gli presta per mezzo di quel servizio. Qui l'Ente può chiedere o non chiedere una controprestazione dell'utilità che concede, ma un finanziamento per la istituzione e la gestione del servizio è pur sempre necessario. Il fenomeno finanziario è dunque costante come costante è il servizio. Questo è causa di quello. Da un punto di vista strettamente logico l'effetto deve seguire la natura della causa, e perciò secondo la natura del servizio deve variare la natura del fenomeno finanziario. Ma non è possibile di seguire questo criterio se non nel caso di servizii meramente industriali, dove lo scopo dell'Ente è quello di lucrare col capitale e col lavoro un'entrata patrimoniale. Qui esula necessariamente il concetto di imposta o contribuzione. Negli altri casi la situazione storica costringe il pensiero ad uniformarsi alla realtà. Il servizio pubblico, che provvede ad un bisogno della collettività, è indivisibile come questo bisogno: ne deriva la conseguenza che è indivisibile anche la spesa. Esso non ammette per natura sua altro mezzo di finanziamento che una contribuzione generale di tutti i membri della società, sia nazionale, sia locale. Se ci rifacciamo indietro nei tempi, si trova il momento in cui la contribuzione non era necessaria, bastando il patrimonio. Ma questa è un'epoca molto remota. Certo ancora oggi il patrimonio fornisce un finanziamento, ma insufficiente e spesso quasi nullo al paragone. Riducendo il fenomeno sociale alla sua forma più semplice, si può pensare che lo Stato, o altro Ente, calcolato il fabbisogno generale, dica ai singoli di contribuire spontaneamente. E forse anche questa figura si può rintracciare nella storia lontana. Da molto tempo la contribuzione non è più spontanea, ma è “ imposta „ come è “ imposto „ il bisogno. Quando il servizio è solo relativamente indivisibile, si può logicamente pensare che fino al limite della indivisibilità il fenomeno finanziario è di imposizione, e nel dippiù è di libera contribuzione: parimenti quando il servizio, rispondendo ad un bisogno divisibile, è

pur esso divisibile, la logica porta alla stessa conseguenza. Ma la logica si innesta con l'elemento storico e nell'ordine storico l'Ente ha provveduto alla sua finanza senza troppe preoccupazioni logiche, anzi prevalentemente con indirizzo di autorità. Gli è perciò che riesce arduo il còmpito di distinguere l'imposta dalla tassa, quando il problema si guarda nell'ordinamento positivo dei servizii. È un equivoco però, in cui la giurisprudenza è caduta talvolta, il distinguere servizio generale da servizio speciale o particolare. Il servizio pubblico, come il bisogno a cui provvede, è sempre generale, bensì è indeterminato nel caso di finanziamento per mezzo di imposta, giacchè l'Ente con questa provvede all'impianto e anche in parte o in tutto alla gestione del servizio indivisibile. Invece è determinato nel caso di contribuzioni speciali o di tasse, senza che con ciò questi due fenomeni siano da equipararsi. È ragionevole ammettere che la contribuzione speciale, essendo onere particolare di chi dal servizio pubblico risente un vantaggio personale oltre a quello comune a tutti, possa e debba essere disciplinata allo stesso modo come l'imposta generale, di cui è un accessorio. Ma non tutte le tasse sono contribuzioni. — Il servizio pubblico collettivo o è finanziario (produzione di entrata pubblica) o è politico. Esso non può e non deve essere sostenuto che da tributi o contributi imposti. Il servizio pubblico semplicemente generale non è nè politico, nè finanziario, mentre il suo fine è sociale, e solo accessoriamente può essere uno strumento di finanza. Onde male si dice che la tassa è reparto del costo, mentre può essere anche al di sotto. Forse è così dell'imposta, la quale non può essere mai al di sotto del costo, tenuto conto che il prestito è un'anticipazione di imposta. Codesti servizii, a rigor di logica, dovrebbero essere finanziati a spese di chi ne usa, sia per l'impianto che per la gestione, ma nell'ordine storico avviene che spesso, almeno per l'impianto, sono sostenuti dalla finanza generale, cioè dall'imposta: non perciò è da dire che, se tasse concorrono all'onere, queste siano da parificarsi alle contribuzioni o alle imposte. — A legittimare l'imposta dal punto di vista della causa è necessaria e sufficiente la legge, da cui prende vita l'obbligazione tributaria, mentre a legittimare l'ob-

bligo di tassa è necessaria ma non sufficiente la legge, occorrendo che si muova la volontà individuale del privato a domandare la prestazione di utilità fornita dal servizio, e da ciò nasce un negozio contrattuale per l'uso del servizio. Certo il negozio, essendovi interessato l'Ente, partecipa del dritto pubblico e non può ritenersi regolato perciò dal solo dritto privato. Ma le condizioni e tariffe prestabilite non vincolano solo l'utente, bensì anche l'Ente, sicchè il contratto non è regolato di autorità. Nè l'organizzazione a monopolio muta la situazione, perchè se fosse vero che il monopolio pubblico distrugge la parità e l'equivalenza contrattuale, lo stesso dovrebbe dirsi anche di ogni monopolio economico, naturale o commerciale. La volontà nell'uno e nell'altro caso subisce una costrizione dalla necessità di non poter altrimenti provvedere, ma la necessità non toglie che la volontà si muova ad adottare quel determinato modo di provvedersi: *coactus tamen volui.* D'altronde la lunga controversia tra giurisprudenza e dottrina in ordine al concetto di tassa ha di mira la tutela privilegiata che la prima vuole estendere dall'imposta alla tassa. Ora è opportuno notare che la tassa ordinariamente si paga o prima o contemporaneamente alla prestazione dell'utilità, e quando si consideri che i privilegi tributarii sono istituiti per assicurare l'accertamento e la riscossione dell'imposta, è lecito concludere che è irrazionale estenderli alle tasse che si pagano anticipatamente, vale a dire hanno una tale superiore garanzia che viene per esse a mancare la ragione dei privilegi proprii delle imposte.

Conchiudendo, imposta e tassa sono fenomeni giuridici di uno stesso genere, cioè corrispettivo di dritto pubblico nel senso che di questo abbiamo già spiegato trattando dell'imposta: sono di specie diversa per le differenze caratteristiche che qui abbiamo riscontrato in ordine ai presupposti e alle cause. Differenze di sostanza economica non vi sono, perchè l'uno e l'altro consistono in una prestazione di danaro. Vi sono differenze intuitive di funzione economica e finanziaria, ma non sono costanti nè influenti alla qualificazione giuridica dei due fenomeni: così il servizio alimentato da imposta ha di regola una funzione economica necessaria, ma indiretta, qual'è quella di preparare,

mantenere e sviluppare le condizioni di vita sociale indispensabili all'attività e allo sviluppo dell'economia privata e pubblica, mentre il servizio alimentato da tassa provvede di regola ad una funzione economica non sempre necessaria, ma sempre utile e diretta, in quanto fornisce al privato delle utilità di cui si avvantaggia direttamente lui e indirettamente l'economia sociale: la spesa dei servizii pubblici di autorità deve essere interamente coperta e perciò l'entrata di imposta si commisura sulla spesa, e l'imposta è fonte di finanza generale, mentre la tassa, essendo i corrispondenti servizii già in parte alimentati sulla finanza generale, non sempre copre il costo e viceversa può anche superarlo, onde è fonte di finanza o complementare o speciale, collegata alla generale per le eccedenze attive e passive del suo servizio e per le anticipazioni.

Dato l'equivoco ordinamento positivo, è da decidersi caso per caso se un fenomeno preso in considerazione sia un'imposta o una tassa. Ed allora la questione è di vedere:

1° se sia vero che la legge tratti come imposte quelle prestazioni che tali non sono. È questione di interpretazione giuridica, in cui il magistrato deve cercare la sua guida non in una legge soltanto, ma nel sistema e nei principii del dritto fiscale;

2° oppure, dato che sia vero, se sia giusta la disposizione positiva. Ora ciò dipende dalla natura del servizio quale è in realtà e non quale si ricava per tradizione storica.

§ 2.

I servizii pubblici.

Sommario. — 74. Concetto di servizio pubblico. Servizii autoritarii, utilitarii, industriali. — 75. Produttività dei servizii pubblici finanziarii: tipi di servizii per contributo.

74. — Negli atti ufficiali finanziarii si riportano come servizii pubblici quelli delle poste, telegrafi e telefoni e non altri, il che è in relazione al fatto contabile che essi

producono un'entrata che nel bilancio è di carattere generale. Il semplice ordinamento di bilancio non è però motivo sufficiente a dare al loro provento un carattere diverso da quello che dalla natura del servizio risulta, e difatti la giurisprudenza già richiamata esclude che tali cespiti siano sempre da considerarsi imposta o contribuzione.

Il dritto positivo e la dottrina distinguono i servizii degli Enti minori in obbligatorii e facoltativi nel senso che i primi devono per legge essere impiantati e gestiti sulla finanza generale, e perciò senza speciale corrispettivo che non sia autorizzato. Si può da ciò ricavare che la legge riconosce e dichiara che taluni bisogni locali toccano l'interesse della collettività. Lo stesso dritto e la stessa dottrina distinguono i medesimi servizii in redditizii e non redditizii, e anche questa distinzione si riannoda al concetto che taluni servizii possono essere ordinati in maniera da procurare un lucro, cioè un'entrata particolare ordinaria in aumento di quella generale, taluni altri no, perchè è di interesse pubblico che il bisogno sia soddisfatto senza preoccupazione di coprire la relativa spesa con un prodotto finanziario del servizio: il servizio cioè deve essere ordinato a produrre solamente quella utilità pubblica che è capace secondo la legge di soddisfare il bisogno pubblico. Per lo Stato non vi è una legge che faccia di queste dichiarazioni esplicite, ma implicitamente tutta la legislazione istituzionale conclude al medesimo risultato. In un senso ristretto, ma abbastanza diffuso nella dottrina, si suole intendere per servizio pubblico quello che provvede ad un bisogno pubblico di necessità. Dalla ristrettezza naturalmente nascono equivoci, e non si sa più che cosa intendere degli altri servizii che provvedono ad altri bisogni. Guardando l'ordinamento positivo dello Stato e degli Enti minori si scorgono tre categorie di servizii pubblici: quelli autoritarii, che riguardano l'esistenza e la conservazione dell'Ente; quelli istituzionali, che riguardano l'azione sociale dell'Ente; quelli industriali, che riguardano il suo sviluppo economico. La distinzione corrisponde a quella dei bisogni in necessarii ed utili, tenuto conto che questi e quelli presuppongono la esistenza o costituzione. Ogni servizio ha uno scopo di produzione: se ne eccettuano pochi che hanno

scopi particolari prestabiliti dalla legge in relazione a particolari presupposti: debito pubblico, fondo culto, ecc. I servizii pubblici autoritarii producono o la finanza o l'ordine pubblico interno ed esterno. Questo prodotto è economico, e propriamente di economia politica in senso vero, perchè l'utilità, mentre è necessaria, è inoltre collettiva e indivisibile. Taluni di essi, pur avendo lo scopo primario dell'utilità collettiva, altro ne portano di utilità individuale (istruzione, giustizia), che è secondario ed accessorio, come conseguenza necessaria dell'altro. Codesti servizii sono i così detti indivisibili o relativamente indivisibili. In quanto la indivisibilità si considera rispetto alla utilità, essa è naturale e reale, perchè è impossibile dividere l'utilità che essi producono. Onde essi sono obbligatorii per i singoli nel senso che nessuno può rifiutarli, anche se la sua volontà è contraria, perchè tutti ne risentono il vantaggio come una utilità imposta per il suo carattere di necessarietà sociale. L'interesse collettivo così esige, benchè poi si comprenda agevolmente che l'interpretazione di questo interesse è atto politico: il quale non esclude per sua natura la ispirazione scientifica e razionale, ma la esclude di fatto quando così vuole chi ha in mano la politica. In quanto la indivisibilità si considera dal punto di vista economico e finanziario, essa non è più effettiva e reale. L'ordine interno ed esterno giova a certe regioni, a certe classi, a certi individui più che agli altri, di modo che si determina una graduazione indiretta del vantaggio: il quale sempre ed in tutti i casi conserva i privilegi naturali o sociali di coltura, ricchezza e potere, già acquisiti, e sussidiariamente permette l'ascensione delle classi e degli individui non privilegiati se ed in quanto la politica lo consente. Inoltre l'impianto e la gestione dei servizii giovano economicamente o finanziariamente alle regioni e luoghi dove si istituiscono, mentre gravano su tutti indistintamente i singoli di una collettività. La progressività del contributo rimedia soltanto in parte a codeste sperequazioni. Codesti servizii presuppongono una controprestazione indeterminata da parte dei singoli, nel senso che essi sono chiamati a contribuire tutti non per questo o quel servizio determinato, ma per tutti insieme, e pos-

sono aggiungere la controprestazione determinata per le utilità individuali accessorie.

Fuori dei casi di necessità non restano che bisogni utilitarii del pubblico da soddisfare, e allora il servizio pubblico dà un prodotto che consiste in utilità diretta dei singoli individualmente considerati, e indirettamente giova alla collettività per il suo sviluppo e progresso. Inoltre la prestazione dell'Ente a favore del singolo può avere una controprestazione in senso inverso di natura finanziaria: che l'abbia o non l'abbia è una questione di ordinamento positivo e di opportunità finanziaria. In tutti i casi si tratta di controprestazione determinata e individuale dovuta da chi il vantaggio proprio riceve. Nella realtà della vita la divisione tra bisogni di necessità e quelli di utilità non è sempre netta, specialmente in riguardo di una collettività politica, ed allora si ha la figura già esaminata di servizii relativamente indivisibili. Tolta questa figura, le utilità di cui qui si discorre sono sempre per loro natura divisibili, anzi divise fra quelli che se ne giovano. Logicamente essi dovrebbero sopportarne l'onere di spesa. Ma l'ordinamento positivo crea talvolta la indivisibilità finanziaria, nel senso che il servizio grava sulla finanza generale ed in quanto rende un'entrata la riversa ad essa, senza per altro preoccuparsi se l'esercizio sia passivo o redditizio: l'intenzione cioè di coprire il costo col prodotto manca. Si ha allora quello che dicesi servizio pubblico in senso tipico. Così le Poste. Si dice che nei paesi nuovi e a grande territorio sono passive, cioè costano più di quanto possono rendere. Ora questo è un fenomeno contingente e transitorio: sviluppandosi la popolazione e le comunicazioni, il rapporto tra il costo e il rendimento si modifica fino alla possibilità del lucro. Parimenti si dice che i grandi trasporti hanno la tendenza a diventare pubblico servizio, dove non si bada ad intenzione di guadagno; ma nessuno vorrà dire che essi escludono la possibilità di lucro, se non per eccezione in rapporto a circostanze transitorie di tempo e di luogo. Onde la caratteristica finanziaria positiva non può bastare da sola a togliere al servizio la sua caratteristica economica di divisibilità industriale. L'Ente, nell'interesse diretto dei singoli, assume il servizio e produce quella utilità divisibile

come il bisogno a cui provvede: si circonda giustamente di prerogative, che difendono l'interesse pubblico nel conflitto con quelli privati, ma non può estenderle fino a privilegi inutili o superflui che nuocciono al singolo senza giovare alla collettività: *quod tibi non prodest et alii nocet non faciebis.*

Infine il servizio pubblico industriale nasce per la soddisfazione di bisogni divisibili del pubblico dei singoli. Se si ricerca la differenza tra questa categoria e quella dei servizii pubblici tipici, la si ritrova in ciò che pel servizio industriale l'ordinamento positivo non crea la indivisibilità finanziaria. La si ritrova anche in ciò che il servizio industriale si può assumere anche indipendentemente da un vantaggio indiretto della collettività, che sia diverso dal vantaggio finanziario. L'utile finanziario è costante nella intenzione dell'Ente e la sua organizzazione è autonoma dalla finanza generale, nel senso che il servizio vive coi proprii mezzi, guardando l'industria al lucro e al costo specifico nel programma minimo di bastare a sè stessa. Ma nel nostro caso l'alea industriale porta che gli effetti di lucro o di perdita si riversano sempre sulla persona dell'imprenditore, cioè sull'Ente, onde il servizio, che dicesi finanziariamente autonomo, si riallaccia con nesso di necessità naturale alla finanza generale per i profitti e le perdite, come vi si riallaccia per le anticipazioni necessarie all'impianto e allo sviluppo quando non bastano i mezzi proprii. L'importanza non solo finanziaria ma anche sociale del servizio pubblico industrializzato è che, quando esso è redditizio, il bilancio generale se ne avvantaggia e con lo sviluppo del lucro le imposte possono essere diminuite: viceversa, quando è passivo, il bilancio generale ne sostiene l'ónere e il peso delle imposte cresce. È a proposito di industrie pubbliche che più particolarmente ferve battaglia di opinioni per il conflitto di interessi, e si ripete l'aforisma che lo Stato (o Ente minore) è cattivo amministratore. Sta di fatto che la vita commerciale esige per la prosperità del gestore l'elemento indispensabile del *dolus bonus*, di cui il limite è fissato in senso negativo dalla legge penale col regolamento del *dolus malus*, e in senso positivo dalle consuetudini di dritto e di fatto e dall'abilità perso-

nale. Lo Stato, e per esso i suoi agenti, non è già incapace di *dolus bonus*, ma nella concorrenza è meno capace della moltitudine dei privati, dove il livello dell'abilità sta al disotto della media ma sta anche al disopra. Eliminata la concorrenza, anche lo Stato è buon produttore o industriale: così lo Stato è buon fisco, perchè nella materia fiscale agisce in monopolio, e l'esattore più dello Stato. Nè con ciò intendesi dire che i servizii pubblici industriali debbano essere sempre organizzati a monopolio. D'altronde la incapacità dello Stato di essere buon amministratore dipende dallo stato attuale dei suoi organi burocratici o burocratizzati, cioè è contingente. Quando un servizio interessa il pubblico, l'intervento dell'Ente, che rappresenta e cura gli interessi di tutti, è sempre giustificato, ed ingiustificata è l'astensione. Vi sono i casi di industrie necessarie, in cui l'Ente deve per l'interesse pubblico assumere direttamente un servizio che il privato non assumerebbe e che è necessario alla soddisfazione di bisogni generali. Ma nelle industrie di libera elezione, fuori del caso di monopolio, effettivamente è preferibile che si astenga dall'assunzione diretta, bastando che intervenga col suo controllo a garantire l'interesse pubblico e a partecipare all'utilità finanziaria. Se l'interesse pubblico generale si trova in connessione o antagonismo con un interesse pubblico collettivo, si versa nell'ipotesi del servizio pubblico tipo: così è in genere per i servizii delle comunicazioni. Altre volte, quando cioè manca quella connessione o antagonismo, l'intervento dell'Ente è giustificato o dal suo dovere di istituto di armonizzare gli interessi privati con l'interesse pubblico generale, che non può essere mai di ordine pubblico giacchè allora occorre il servizio di autorità, ovvero dall'interesse dell'Ente di provvedere alla sua finanza. Tra i due limiti estremi c'è una lunga scala di fenomeni e casi di vita reale, in cui è questione non di dritto, ma di opportunità e convenienza scegliere tra l'assunzione diretta, il monopolio o la semplice vigilanza con interessenza, e la convenienza si riferisce o alla questione di giustizia sociale o a quella di utilità finanziaria. È naturale perciò, anche mettendo da parte l'elemento politico, che la questione non si decide per via di principii precostituiti, ma

caso per caso, con lo studio concreto delle circostanze di fatto.

75. — I tributi, i prestiti, la proprietà, le industrie, richiedono per la loro gestione le corrispondenti organizzazioni, che sono altrettanti servizii produttivi di finanza. Anche il servizio pubblico tipico, in quanto produce tassa, è produttivo di finanza almeno in potenza. — Vi sono poi forme anomale di servizii che pure hanno una loro caratteristica finanziaria, che però è speciale. Sono tutti quelli che non sono sostenuti a spese soltanto dello Stato o di un altro Ente pubblico, ma a spese comuni, e che richiedono all'atto pratico una speciale organizzazione per la quale uno degli Enti anticipa la spesa e poi si fa rimborsare dagli altri le quote a loro carico. Questo ricupero produce un'entrata, per quanto fittizia, la quale determina la caratteristica finanziaria. Sono molteplici nel nostro dritto pubblico positivo le figure di anticipazioni, rimborsi, concorsi e ratizzi, ed è assai difficile, forse anche impossibile, trovare in essi le tracce di un sistema o indirizzo generale, mentre non è poi possibile in un'opera come questa discorrere di tutti i loro aspetti. Diamo i cenni di qualcuna di quelle figure, tra quelle che più sembrano interessanti.

L'organizzazione finanziaria che provvede ai servizii della indigenza nazionale è un intreccio di anticipazioni e di ricuperi. Gli stabilimenti pubblici, che ricevono e mantengono gli indigenti, in essi fatti ricoverare dall'Autorità di pubblica sicurezza, domandano allo Stato il pagamento della retta stabilita dagli statuti. Lo Stato anticipa, poi a fine di ogni esercizio liquida la spesa sostenuta per ciascun ricoverato, e ne domanda il rimborso agli Enti elemosinieri del Comune di origine del ricoverato, i quali vi sono tenuti fino a concorrenza delle loro disponibilità di stanziamenti per titolo di beneficenza. In mancanza, o per il dippiù, lo Stato si rivolge al Comune di origine, il quale vi è tenuto in quanto non sia con ciò obbligato ad aumentare i tributi. In difetto, o se si tratta di uno straniero, ovvero di persona senza domicilio di soccorso, l'onere della spesa resta allo Stato.

Si è creduto con ciò di creare una organizzazione, che

alla giustizia accoppii la semplicità, ed a questo scopo si è anche creata una procedura amministrativa, ed una competenza giurisdizionale speciale presso il Consiglio di Stato. La liquidazione è affidata alle Intendenze di Finanza, che notificano a ciascun Ente il risultato con l'invito a pagare, e l'Ente, che non crede di esser tenuto al domandato pagamento, ha la tutela del ricorso entro venti giorni alla Giunta provinciale amministrativa, in prima istanza, ed alla V Sezione del Consiglio di Stato in appello: naturalmente, se è in gioco una questione di dritto, indipendente dal merito, resta riservata la competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria. Ma la semplicità è solo apparente. Chi abbia pratica di codesto ingranaggio burocratico, sa quale massa di lavoro inutile, improduttivo, dannoso ne deriva in sede contabile, amministrativa, giurisdizionale, a cominciare dall'accertamento del domicilio di soccorso fino al reparto delle quote, e poi successivamente per le notifiche, le controversie e la relativa assistenza tecnica e legale. Ed è un lavoro che tiene inutilmente occupati una quantità di ufficii governativi e non governativi, i quali potrebbero ben altrimenti occupare il tempo che vi devono perdere.

D'altra parte il concetto amministrativo-finanziario di codesto organismo è che lo Stato deve sostenere col bilancio generale la spesa di indigenza in quanto non possa recuperarla. Probabilmente il concetto trascende l'intenzione, ma esso è il risultato logico ed innegabile dell'organizzazione. Ora, che lo Stato debba provvedere allo speciale servizio nessuno mette in dubbio, ed egualmente si può ammettere che lo Stato sostenga nel bilancio generale la spesa della indigenza straniera. Ma non è giusto che ricada sul contribuente in genere, vale a dire che sia sostenuto dalle entrate generali ogni altro onere finanziario per questo servizio che, pur essendo di interesse pubblico generale, interessa però principalmente le alte classi sociali più che le medie, e anche più che le infime. Inoltre è così oscuro il fondamento giuridico della responsabilità dei Comuni, che la stessa legge ha dovuto ricorrere al criterio empirico del domicilio di soccorso: il quale poi all'atto pratico si risolve in ciò che per lo più sono i Comuni poveri, e nel cui territorio meno si esercita la beneficenza organiz-

zata, i più responsabili, perchè in essi è maggiore la indigenza, ed in essi si concentra anche la indigenza delle altre regioni per la tendenza degli indigenti a sfuggire al ricovero.

Più semplice di molto, ed anche più giusto, sarebbe il criterio di provvedere al finanziamento di questo servizio con una imposta speciale, specialmente considerando che in Italia, se il sistema fiscale è in generale rigido, mancano però imposte speciali sopra le maggiori ricchezze e sopra associazioni private provviste di larghi mezzi finanziarii, sia laiche che confessionali.

Sotto il Governo Pontificio le spese di beneficenza in Roma erano sostenute dai Pii Istituti col concorso, qualora non bastassero le loro rendite, dello Stato fino a 2 milioni annui. La legge italiana prima accollò l'onere al Comune, poi lo trasferì alla Congregazione di carità, assegnandole per questo scopo un contributo del fondo di religione e beneficenza di 180 mila lire, oltre al contributo degli avanzi netti di gestione, che non esistono, assegnandole i beni delle Confraternite romane indemaniati, e infine un contributo dello Stato fino a 300 mila lire annue sotto la doppia condizione che le rendite dei beni delle Confraternite non raggiungessero le 600 mila lire, e che il contributo fosse minorato delle somme dovute dal fondo di beneficenza e religione a titolo di avanzi di gestione. Ma la Congregazione di carità, dovendo pure provvedere ai suoi còmpiti d'istituto, non ha potuto far fronte ai bisogni dei Pii Istituti, e allora a ciascuno di questi lo Stato ha assegnato un contributo diretto: 200 mila lire per l'Orfanotrofio di S. M. degli Angeli; 100 mila (convertite in rendita) alla Società asili d'infanzia; 11.500 agli asili infantili israelitici; 18.600 all'asilo Savoia. Al più importante di tutti, cioè l'Istituto di S. Spirito ed Ospedali riuniti, che è il rappresentante degli Enti ospedalieri, fu assegnato il concorso di 1.170 mila lire. Ma esso è andato sempre di male in peggio, non ostante le amministrazioni straordinarie, ed una serie successiva di leggi inutilmente è stata promulgata per sanare la situazione. — Accertata nel 1908 la posizione patrimoniale, risultarono passività molteplici per quasi 11 milioni e mezzo: e si pensò di estinguerle

unificandole in un prestito con la Cassa Depositi e Prestiti ammortizzabile in 50 annualità, a cui lo Stato concorre per un ottavo degli interessi. — Risultò che l'Ente non era in grado di realizzare i suoi crediti di spedalità verso i varii Comuni, e lo Stato si assunse di anticiparli per poi realizzarli verso i debitori come cessionario. Risultò che il bilancio era in continuo disavanzo, e si provvide assegnando, oltre al contributo a fondo perduto di 1.170 mila lire, i seguenti altri, entro i limiti del disavanzo effettivo annuo:

1° una somma fissa di un milione e mezzo, che lo Stato a sua volta ricupera sui sopravvanzi delle pensioni monastiche;

2° un contributo di lire tre per ogni degenza in più su quelle verificatesi nel 1906;

3° il rimborso delle spese di spedalità di infermi di cui non si può accertare il domicilio di soccorso.

Abbiamo voluto entrare in questi dettagli, perchè questa legge è un vero monumento di complicazioni burocratiche, causa di rigonfii d'organici per la mole enorme di lavoro che ha creato, mentre poi si è dimostrata insufficiente allo scopo, come anche ufficialmente si è riconosciuto (1). Nel 1912 l'onere finanziario dello Stato per i contributi alla Congregazione di carità e agli altri Enti è stato di 5 milioni, al netto dai recuperi effettuati.

Anche alla città di Roma, attesa la sua missione di Capitale e i relativi oneri speciali di carattere nazionale, lo Stato deve somministrare aiuto finanziario, ed il criterio adottato, non censurabile, è quello di proporzionare il contributo alle esigenze effettive dei servizii proprii di Capitale, sceverandole nel bilancio locale dalle altre che sono relative al fabbisogno finanziario del Comune. Il metodo pratico recentemente (1911) adottato, grazie alla cooperazione dell'Ente, è di accertare annualmente il contributo per mezzo di una Commissione *ad hoc*.

---

(1) Mal si intende come i Ministri lascino passare progetti di legge simili a questo, formulati dalla burocrazia, e come il Parlamento a sua volta li accetti.

Vi sono opere di bonifica di interesse regionale, che è quanto dire di interesse nazionale, perchè tutta la nazione vi è interessata per l'economia e per l'igiene. La legge le dichiara di prima categoria, e ne impone il còmpito allo Stato, con l'onere di anticipare tutta la spesa, di sostenerne per suo conto la metà, e di ricuperarne l'altra metà da Provincie, Comuni, e privati interessati raggruppati in Consorzio. La figura del Consorzio, che è penetrata nel dritto generale amministrativo, si dimostra utíle e conveniente finanziariamente per la grande semplificazione della riscossione del contributo (1). E converrebbe consorziare anche le Provincie e i Comuni separatamente. Un ottavo della spesa è a carico delle Provincie, un ottavo ai Comuni, e un quarto al Consorzio, il quale poi provvede a ripartire la quota tra i singoli in ragione dei beni.

È interessante conoscere i tecnicismi principali, anche perchè sono comuni ad altre istituzioni analoghe. Le opere di bonifica di laghi, stagni e terre paludose sono destinate a portare le terre tutte della zona in condizione di essere utilizzate ad un uso agrario e a congiungerle con i prossimi centri abitati mediante strade di comunicazione: è allora che la bonifica è compiuta. Ed è allora che si accerta l'entrata (così detta) dello Stato per ricuperare la quota di spesa da Provincie, Comuni e Consorzii. Essi godono del beneficio di rateazione, nel senso che il rispettivo debito, accertato in base all'importo dei lavori, è diviso in annualità, proporzionata ciascuna all'ammontare dell'imposta principale per terreni e fabbricati, e precisamente in ragione di un ventesimo gli Enti territoriali e di un decimo i Consorzii. Una antica pratica burocratica esige che Provincie e Comuni garantiscano la loro annualità mediante delegazioni sul provento delle imposte, accettate dall'esattore, e che sono depositate in Tesoreria, donde ad ogni scadenza, e dietro il versamento della somma dovuta, si estraggono

---

(1) L'idea, convenientemente sviluppata e adattata in varie forme, può utilmente estendersi ed applicarsi specialmente nel campo tributario. Crediamo che darebbe sensibili frutti di semplificazione e di prodotti effettivi.

per ordine tratto sopra un conto corrente di mera contabilità, e vengono restituite (1). Il debito dei Consorzii si accerta mediante ruoli annui e si riscuote per mezzo degli esattori delle imposte dirette coi privilegi di queste. — Quanto alle bonifiche di interesse non regionale, fatta eccezione per l'agro romano, pel quale sono in vigore speciali disposizioni, esse sono lasciate alla cura dei proprietarii interessati, limitandosi lo Stato a facilitare la costituzione di Consorzii, anche obbligatorii, e a bandire concorsi a premio in favore di chi si faccia promotore. Gioverebbe forse più incoraggiare l'organizzazione di imprese private, che, assumendo in appalto le opere, potrebbero poi trovare nelle terre e nei loro prodotti la garanzia reale per l'ammortamento delle anticipazioni e dell'interesse.

Quando vi sono opere idrauliche da eseguire, che interessino il sistema generale di nagigazione interna, è lo Stato che ne assume direttamente il còmpito e l'onere finanziario nell'interesse della generalità nazionale: la tecnica dice che queste opere sono di prima categoria. Altre opere di interesse regionale, provinciale e locale, sono egualmente eseguite dallo Stato, il quale anticipa la spesa, ma ha il dritto di ricuperarne una metà, ripartita a sua volta in quote eguali, una a carico delle Provincie, se sono più, e l'altra a carico dei privati consorziati per legge, ovvero ripartita tra la Provincia, se è una sola, i Comuni e i privati in consorzio. Il debito degli Enti e dei Consorzii è ratizzato in annualità, ed è accertato ogni dieci anni sulla base della media della spesa anticipata dallo Stato per il decennio antecedente, col limite che la rata annua non può eccedere il ventesimo dell'imposta erariale principale per terreni e fabbricati, e con la norma che il Consorzio provvede poi a ripartire tra i singoli la sua quota in ragione dell'estimo dei beni di ciascuno interessati alle opere compiute.

---

(1) Questa tradizionale usanza non ha valore sostanziale, e genera complicazioni di lavoro improduttivo. Ciò che vale dippiù è l'impegno nel bilancio dell'Ente: questo è necessario ed è anche sufficiente. Intanto la pratica è estesa a molti casi analoghi.

Un trattamento speciale è stabilito per le opere idrauliche che abbiano lo scopo della irrigazione, mediante la derivazione, la elevazione (eduzione) e condotta di acque. Qui si discorre di premio e di sussidio, ma è un vero e proprio incoraggiamento alle imprese private perchè assumano codeste opere, allo scopo di favorire lo sviluppo dell'agricoltura. A quelle imprese, o privati proprietarii, o Consorzii di questi, che sulla base di progetto da approvarsi, costruiscano opere per l'importo superiore a 5 mila lire, capaci di dare alla irrigazione un minimo di 3 litri a minuto secondo, lo Stato corrisponde un contributo annuo in ragione di 3 lire per ogni 100 del capitale effettivamente speso, durante il decennio posteriore alla costruzione, e di 2 lire per altri 20 anni. Il criterio è di aiutare il capitale, il quale in coteste spese non trova immediato rendimento, ed in generale il criterio è giusto: ma anche qui meglio sarebbe stimolare la organizzazione di imprese grandi, le quali poi sentono per minor tempo il bisogno del finanziamento. — Il contributo promesso dallo Stato permette, intanto, all'assuntore progettista di ottenere il finanziamento anche durante il periodo della costruzione, mediante un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti al 4 % entro il limite del valore delle quote dovute dallo Stato e con ammortamento in 30 anni: allora la quota di contributo dello Stato va alla Cassa in rimborso dell'anticipazione.

Altri molti casi vi sono di contributi e concorsi per servizii di interesse promiscuo, che si possono tralasciare sia per la poca importanza, sia perchè in definitivo i criterii fondamentali sono o identici o analoghi. Gioverebbe discorrere di essi in relazione alla materia scolastica: ma proprio in questa materia è tale la farraggine di leggi e disposizioni, ed è tale la varietà loro e la loro sovrapposizione, che è meglio rinunziare a metterci le mani dentro, e limitarsi a far voti che il mostruoso edifizio, in cui si spreca tempo, lavoro e carta, sia riveduto, spogliato, sfrondato, e condotto ad una organizzazione razionale.

CAPITOLO II.

Le industrie bancarie.

---

§ 1.

La Cassa dei depositi e prestiti.

SOMMARIO. — 76. Storia e amministrazione. — 77. Depositi: varie specie: operazioni amministrative. — 78. La funzione bancaria. Anticipazioni. Investimenti. Prestiti: le cartelle del credito comunale.

76. — L'indagine storica sta a dimostrare che il moderno istituto della Cassa depositi e prestiti ebbe origine dal fatto che, dovendo gli Stati sostenere l'onere della estinzione dei debiti pubblici redimibili e dovendo d'altra parte ricevere i depositi pubblici di valori in contestazione e quelli per cauzione di appalti e gestioni, si pensò a certo momento di utilizzare questi depositi per fondare uno speciale istituto bancario statale incaricato dell'ammortamento dei prestiti. Nelle Due Sicilie la Cassa di ammortizzazione era incaricata di ricevere i depositi cauzionali. In Lombardia gli stessi depositi erano ricevuti dalla Cassa di ammortizzazione del Monte Lombardo-Veneto, mentre i depositi volontarii erano ricevuti dalla Cassa di risparmio di Milano e i depositi giudiziali si custodivano nelle Casse del tesoro senza interessi e dietro pagamento di dritti di custodia. Parimenti negli Stati pontificii la Cassa di ammortizzazione di Roma riceveva i depositi cauzionali, mentre gli altri si tenevano nelle Casse del tesoro. A Modena le cauzioni per contanti erano ricevute dalla Cassa di ammortizzazione senza interessi, gli altri depositi erano ricevuti da Monti pubblici. In Toscana e a Parma i depositi pubblici restano in Tesoreria. Nel Piemonte più presto che altrove sorge " la denominazione „ di Cassa dei depositi e prestiti, perchè essa fu ordinata per brevetto 11 aprile 1840, n. 302, di Re Carlo Alberto e fu poi riorganizzata con legge 30 giugno

1857, n. 2256, che ne fece un istituto annesso alla Direzione generale del debito pubblico, appunto perchè la sua funzione era connessa con quella della Direzione medesima. La Cassa depositi ha sostituito le Casse di ammortamento nella denominazione e nella originaria funzione.

Il progetto di unificazione italiana seguiva il principio del discentramento patrimoniale e funzionale e dell'accentramento di vigilanza; proponeva sei Casse sul tipo di quella piemontese, distribuite nelle sedi di Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Palermo, Torino, ciascuna delle quali aveva la propria amministrazione, mentre una Commissione centrale le vigilava dalla capitale. Con questo sistema la Cassa locale avrebbe avuto a sua disposizione i fondi della regione e li avrebbe distribuiti nella regione. Il Parlamento preferì invece il sistema di accentramento generale: ammise delle succursali sparse nel regno (1), a queste concesse pure autonomia di funzione amministrativa pei depositi che ricevevano, ma volle che i risultati finanziarii affluissero alla Centrale, alla quale riservò la funzione del prestito, perchè potesse distribuirlo secondo i bisogni generali, ma forse l'intenzione fu di tenerla legata al Governo per i bisogni dello Stato (2). La Cassa infatti traversò un periodo di crisi tra il 1866-70 durante il quale si ridussero e poi si sospesero addirittura i prestiti per mancanza di fondi fino a che, affluendo ad essa i fondi del risparmio postale, la situazione andò rapidamente migliorando. Nel 1870 furono soppresse le Direzioni speciali, furono tolte tutte le autonomie, adottandosi il criterio dell'unificazione e il servizio delle operazioni sui depositi fu affidato alle prefetture, poi ancora nel 1874 fu trasferito alle Intendenze di finanza.

La Cassa, secondo la legge del 1863, era annessa al debito pubblico, insieme col quale formava una Direzione generale nel Ministero delle finanze, poi nel Ministero del tesoro, dove nel 1898, per lo sviluppo preso, divenne una direzione generale autonoma. Infine, crescendo ancora il suo sviluppo

---

(1) Direzioni speciali di Milano, Napoli, Palermo e Torino.

(2) Legge 17 maggio 1863, 1270.

anche per le gestioni che ad essa si andavano annettendo, divenne nel 1910 un'amministrazione con un amministratore e due Direzioni generali, una per la Cassa depositi e delle gestioni annesse, l'altra per gli Istituti di previdenza (1). L'amministratore, per mezzo di un proprio ufficio, sopraintende a tutti i servizii, provvede all'impiego dei fondi disponibili, ripartisce il personale, formula le proposte di legge e regolamento, prepara il lavoro dei consigli e delle commissioni, promuove i provvedimenti del Ministro.

77. — La Cassa, nello stesso modo come le banche di credito ordinario, raccoglie i fondi per le sue operazioni finanziarie mediante i depositi, ma per le particolarità di dritto pubblico da cui è governata non avrebbe certamente potuto vivere e funzionare se le sue provviste di fondi non fossero state alimentate dai depositi postali, i quali perciò furono in essa concentrati per ciò che riguarda i fondi effettivi, pur restando le Casse postali di risparmio autonome nelle operazioni relative ai loro depositi: onde si è

---

(1) Le gestioni annesse sono: 1° i fondi dell'azienda delle Casse di risparmio postali; 2° quelli delle affrancazioni di prestazioni pubbliche (censi, canoni); 3° la sezione autonoma di credito provinciale e comunale; 4° il fondo del prestito a premio della Croce rossa; 5° lo stralcio della soppressa Cassa militare; 6° l'estinzione di taluni debiti redimibili dello Stato (che era la primordiale funzione storica); 7° la custodia di valori e servizio di cassa della Cassa nazionale di previdenza degli operai e del Fondo per l'emigrazione; 8° la custodia dei valori e impiego dei fondi della Cassa pensioni del personale ferroviario; 9° i conti correnti con le varie Amministrazioni di Stato. — Sono Istituti di previdenza: il Monte pensioni degli insegnanti nelle scuole pubbliche elementari, negli asili e negli educatorii femminili a patrimonio sorvegliato; la Cassa pensione dei medici, veterinarii e ufficiali sanitarii pubblici; la Cassa di previdenza dei catastali e tecnici finanziarii straordinarii; la Cassa previdenza e pensioni dei segretarii comunali e impiegati di Provincie, Comuni e Istituti di beneficenza; la Cassa di previdenza per pensioni ufficiali giudiziarii; la simile per impiegati degli archivi notarili; il Fondo di educazione e istruzione degli orfani degli insegnanti elementari. E può continuare. Questi Istituti di previdenza meglio oggi troverebbero il loro posto presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni sulla vita.

detto che esse funzionano come succursali della Cassa dei depositi e prestiti.

I depositi sono in contanti, e tali sono quelli volontarii (1) che si fanno *nullo jure cogente*, da privati e Corpi morali allo scopo di ricavarne un frutto: sono anche in titoli di debito di Enti pubblici e di società private, e tali possono essere soltanto i depositi obbligatorii, quelli cioè che si fanno in adempimento di legge, atto giudiziale o atto convenzionale, notando che qui il vocabolo legge è adoperato nel più lato senso possibile, in quanto cioè o la legge istituzionale della Cassa depositi e prestiti o qualunque altra legge, generale o speciale, di dritto pubblico o privato, ordini dei depositi e disponga che si eseguano presso la Cassa.

Sono infruttiferi i depositi obbligatorii per somma inferiore alle 200 lire alla Cassa dei depositi e prestiti; i depositi giudiziali fatti alle Casse di risparmio postale, i quali però diventano fruttiferi se si trasferiscono alla Cassa depositi; e infine i depositi di titoli e valori. In rapporto di questi ultimi la Cassa provvede direttamente, quando arrivano le scadenze, a staccare cedole e cuponi dei titoli depositati, che siano liberamente esigibili, cioè non siano vincolati insieme col capitale, e a consegnarli agli aventi dritto che li richiedano, o in difetto a riscuoterli ed accreditarli: che se sono vincolati, li stacca e realizza egualmente, salvo ad accreditarli all'avente dritto. Parimenti in caso di sorteggio o scadenza di capitali ammortizzabili provvede d'ufficio la Cassa. La quale in tutti i casi percepisce sui depositi della specie una tassa annua di custodia e ne trattiene l'importo all'atto dei pagamenti o la riscuote all'atto della consegna dei titoli, o la riscuote riducendo l'accreditamento. Sono fruttiferi tutti gli altri depositi ed anche, come eccezione alla infruttiferità, quelli provenienti dalle operazioni di affrancazione dei censi, canoni e altre prestazioni analoghe di dritto pubblico, le quali

---

(1) Questi rappresentano un'anomalia, e la stessa Amministrazione da tempo remoto ne provocò la riduzione, riducendo il tasso dell'interesse.

operazioni, per ciò che riguarda il lato finanziario, sono appunto affidate alla Cassa. L'Amministrazione della Cassa determina annualmente l'interesse da corrispondere sui depositi, in misura diversa secondo la loro diversa natura, e lo corrisponde semestralmente con decorrenza dal 31° giorno dopo il versamento fino all'emissione del mandato di restituzione, avvertendo per altro che nei depositi obbligatorii può l'interesse essere vincolato insieme col capitale, e allora gli interessi non si pagano se non insieme col capitale, quando questo si restituisce, a chi ne avrà il dritto: per esempio, nei casi di graduazione sopra depositi giudiziali. I depositi si effettuano in base a dichiarazione di parte, cioè di chi domanda di effettuarlo. Lasciando stare le forme svelte e sbrigative dei depositi postali, la dichiarazione alla Cassa è scritta (ed anche bollata: ciò che non si comprende) ed anche registrata, nei casi in cui importa una dichiarazione di rapporto giuridico non ancora sottoposto al registro, e deve indicare le generalità di identificazione del deponente ed anche della persona per cui conto si fa il deposito, se essa è diversa; la somma in numerario o i titoli specifici e loro ammontare, calcolati i cuponi; il titolare della proprietà sia del danaro che dei titoli; ed inoltre, quando il deposito sia obbligatorio, la causale di esso, le sue condizioni e vincoli, e se il vincolo si estenda pure agli interessi. Pei depositi volontarii e per taluni depositi legali (cauzioni pubbliche, esproprio di pubblica utilità, ecc.) non occorre altro di regola; invece negli altri casi di deposito obbligatorio la dichiarazione è accompagnata dai documenti di prova o giustificazione. La Cassa, infatti, mentre nei depositi volontarii è soltanto parte interessata nel contratto di deposito, negli altri è pure terzo responsabile nel negozio giuridico in relazione del quale il negozio si effettua, e deve essere posta in condizione di conoscere esattamente codesto negozio per poterlo apprezzare in rapporto della responsabilità sua. Onde la natura di un deposito, se cioè volontario od obbligatorio, non dalla sola dichiarazione dipende, bensì dai titoli documentali. Le caratteristiche della dichiarazione sono trasferite sulla polizza che è il documento del contratto di deposito, e come tale non è atto essenziale a far valere i dritti sul

deposito, onde la sua perdita o distruzione non è decisiva, e sono ammessi i duplicati.

La proprietà del deposito si trasferisce per atto tra vivi, ma si richiede, a titolo essenziale, l'atto autentico o autenticato, e, conformemente ai principii di dritto comune, la notifica alla Cassa depositaria per atto procedurale, dovendo essa avere la conoscenza legale del negozio di cessione per poterlo eseguire nella sua qualità di terzo: si tratta infatti di una cessione di credito, della quale il debitore ceduto non risponde se non ne è legalmente posto a conoscenza. La cessione non è impedita da esistenza di vincoli, bensì è ad essi subordinata e con essi e secondo essi si risolve la sua efficienza. Il deposito si può anche trasferire all'erede o legatario che ne faccia domanda e provi la sua qualità. Questa prova, per somme fino a 500 lire, è molto agevolata nei depositi postali. Per la Cassa è più rigorosa. Il legatario non deve produrre altro che il testamento e l'atto di morte del *de cujus*. L'erede, per somme fino a 100 lire, prova la sua qualità — oltre che con l'atto di morte, sempre preteso — con atto notorio, se l'eredità è intestata, ed inoltre col testamento, se è testata: per somme superiori deve provarla con sentenza di Tribunale, al quale codesti documenti si presentano per l'apprezzamento delle ragioni di dritto, a cui la Cassa così si tiene estranea. Quest'ultima disposizione è evidentemente inutile ed eccessiva, perchè a garantire la Cassa, quando eredi ed altri interessati siano più, basta esigere il consenso o accordo di tutti, riservando ai casi di disaccordo o incertezza giuridica lo strumento costoso e lungo del provvedimento giudiziario. È del pari consentita l'alienazione giudiziale, e quindi il sequestro e il pignoramento nelle forme procedurali ordinarie, restando così il deposito un bene patrimoniale che, come tutti gli altri, forma la garanzia comune dei creditori, indipendentemente da ogni vincolo speciale di pegno, il quale da sè produce l'effetto della perseguibilità particolare. Anche qui, come nelle cessioni volontarie tra vivi, l'esistenza di vincoli particolari non impedisce il pignoramento di causa generale, e il sequestro, ma ne subordina gli effetti alla risoluzione del vincolo particolare. Dippiù è ammessa anche la semplice opposizione sul deposito, nel

senso che chi crede di aver dritto di proprietà o di credito su di esso, può impedire che sopra di esso si eseguano operazioni da parte della Cassa, proponendo la sua opposizione. Non è che possa bastare un semplice atto di diffida notificato nelle forme procedurali ordinarie, tuttavia esso è sufficiente ad una provvisoria sospensione, che diventa definitiva se in breve termine la diffida è seguita dalle prove o dalla citazione o da atto giudiziale esecutivo. Dato codesto ordinamento, si comprende la ragione per cui chiunque abbia e dimostri un legittimo interesse sul deposito, può averne dalla Cassa la notizia e anche l'attestato della esistenza e del suo stato.

Tutto ciò non è ammesso per i depositi postali. I quali anzi non ammettono vincoli nè convenzionali, nè procedurali, non ammettono nè pignoramento, nè sequestro, nè opposizione, e quindi nemmeno attestati o notizie a persone diverse dal titolare e suoi eredi, salvo i depositi giudiziali, che sono soggetti secondo la loro natura a contestazioni ed esecuzioni.

Il deposito volontario si restituisce dietro richiesta di chi vi ha diritto, e per tale s'intende il deponente o la persona da lui indicata, il suo rappresentante, il suo avente causa: se pure è proprietario un terzo, egli rimane estraneo fino a quando non faccia valere tempestivamente e legalmente la sua qualità. Ciò è di dritto comune. Il deposito obbligatorio inoltre richiede o il provvedimento dell'Autorità competente o il consenso di tutte le parti interessate.

78. — La Cassa fa il banchiere dello Stato, delle Provincie, dei Comuni, degli Enti pubblici minori e di qualche Corporazione privata, che però indirettamente è legata a considerevoli interessi pubblici. È un banchiere *sui generis*, di dritto pubblico, la cui caratteristica differenziale, rispetto alle ordinarie banche, consiste nella mancanza di alea, non potendo la Cassa incontrare perdite per rischi commerciali, dal momento che non esercita industria privata, e non potendo incontrarne nella industria pubblica per le privilegiate garanzie di cui è circondata, salvo forse qualche eccezione nel caso di fallimento di Enti amministrativi. Essa non può fallire che insieme con lo Stato, suo proprie-

tario, giacchè invece di dire che la Cassa fa il banchiere dello Stato, è da dire, più esattamente, che lo Stato per mezzo della Cassa fa il banchiere. In sostanza appartengono allo Stato le attività e passività della Cassa, la quale non è che un ufficio suo, una fondazione da esso sostenuta. Quando la Cassa non ha fondi disponibili per far fronte alle sue operazioni, è lo Stato che glieli fornisce mediante le così dette anticipazioni del tesoro: la Cassa le restituisce con gli interessi, ma ciò si risolve in un giro di contabilità e di cassa, senza uscire dalla sfera di unico interesse finanziario. Quando lo Stato ha bisogno di fondi, la Cassa glieli fornisce mediante le così dette anticipazioni a conto corrente fruttifero: ed anche questa operazione non è che un giro di fondi da una ad un'altra cassa dello Stato. Certo, i conti attivi e passivi sono separati, come è separata la gestione amministrativa tra il tesoro dello Stato e la Cassa dei depositi e prestiti, Ente così detto autonomo; certo ancora le norme legislative e regolamentari tengono a freno la libera disponibilità dei fondi della Cassa da parte dello Stato, e più ancora da parte del Governo, in modo che i depositanti e il Paese tutto trovano la loro garanzia nella separazione contabile ed amministrativa. Ma nella sostanza delle cose separazione non si deve vedere se non al solo scopo di quella garanzia. La Cassa inoltre custodisce pure la riserva metallica della circolazione cartacea di Stato, compiendo così un altro ufficio di pubblica garanzia finanziaria.

Vi sono anticipazioni che la Cassa fa allo Stato senza specificazione di causa, bensì per bisogno finanziario di carattere generale, e sono le anticipazioni di istituto, autorizzate e regolate dalla legge istituzionale della Cassa. Ve ne sono invece che essa fa per cause specificate, dipendenti cioè da leggi speciali e da queste regolate in concorso con la legge istituzionale. Così la Cassa dei depositi e prestiti è tenuta ad anticipare, dietro richiesta del Governo per Decreto reale, le somme occorrenti per le opere di pubblica utilità nelle Colonie, per le quali sia già stanziata la spesa in bilancio. Del pari essa anticipa al Tesoro i fondi occorrenti alla esecuzione di opere pubbliche statali, urgenti e straordinarie, debitamente autorizzate, con

interesse 4 % a conto corrente; alimenta per via di simile anticipazione altri fondi di interesse pubblico, come quello di riserva per le epizoozie; alimenta il fondo destinato ad estinzione di debiti redimibili. Questa estinzione è posta ad onere della Cassa, nel senso però che ad essa è assegnata la rendita da redimere, ed essa provvede alla estinzione procurandosi i fondi con l'accumulo dei frutti e la graduale alienazione del capitale: intanto anticipa le somme occorrenti per la estinzione alle scadenze, verso l'interesse del 3,50 %.

La funzione propriamente bancaria della Cassa è quella degli investimenti o impieghi delle disponibilità, cioè di quella porzione dei depositi che eccede i bisogni ordinarii di amministrazione e gestione. In principio, secondo la legge fondamentale del 1863, l'impiego doveva essere quello dei prestiti, e il danaro depositato nella Cassa a titolo di deposito volontario od obbligatorio fruttifero si impiegava in prestiti alle Provincie, Comuni, loro Consorzii, e Istituti di beneficenza riconosciuti come opere pie, per l'eseguimento di opere di pubblica utilità, debitamente autorizzate, per l'acquisto di stabili ad uso di pubblico servizio, e per l'estinzione di debiti contratti ad onerose condizioni. Alle quali cause generali di prestiti pubblici altre speciali si aggiunsero in prosieguo, come ad esempio quella del finanziamento dei Consorzii di irrigazione, bonifica e simili, quali rappresentanti di un considerevole interesse pubblico, che pur non essendo organizzati in Enti autarchici, moltiplicano la ricchezza pubblica nazionale. Però già la stessa legge del 1863 soggiungeva che i fondi eccedenti il bisogno complessivo della Cassa, e perciò anche il bisogno di mutuare, si impiegavano in rendite iscritte del debito pubblico, o in buoni del tesoro o in conto corrente fruttifero col tesoro dello Stato, e la legge del 1875 aggiunse l'acquisto di cartelle fondiarie, mentre per la garanzia dei prestiti creava le delegazioni esattoriali.

Finchè si trattò di impiegare il danaro della Cassa propriamente detta, la preoccupazione di opportune cautele non era sensibile, perchè i depositi volontarii erano e si vollero pochi, e quelli obbligatorii avevano scadenze passive di facile calcolo per la determinazione delle dispo-

nibilità. Le quali del resto furono poche, e per qualche tempo addirittura nulle, fino a quando non si crearono le Casse di risparmio postali e le si incorporarono nella Cassa dei depositi e prestiti. Da quel momento il problema delle cautele si presentò in relazione al servizio dei risparmii, per la necessità di dovere e potere fronteggiare i rimborsi a vista o a breve scadenza, e perciò in principio si adottò il principio addirittura draconiano di non impiegare i fondi di quel risparmio. Poi furono impiegati con limitazione. I criterii di limitazione tanto per l'impiego dei fondi del risparmio, quanto per quello dei depositi volontarii, che pure hanno scadenze di difficile calcolo, sono andati variando, ma necessariamente non sono stati che di una prudenza empirica. Oggi vale il criterio generale che i fondi provenienti dal risparmio postale e dai depositi volontarii si impiegano per non meno di metà in acquisto di titoli dello Stato o garantiti dallo Stato, e nel dippiù in prestiti agli Enti pubblici amministrativi o in conto corrente col tesoro dello Stato.

Quando si consideri che i titoli non sempre sono di facile e pronta realizzazione, che il calcolo dei rimborsi e delle scadenze passive non è agevole, e che le scadenze attive hanno periodi e date fisse, ne risulta che l'ordinamento bancario manca di elasticità finanziaria; ma è da ricordarsi che nella sostanza la banca è dello Stato e che lo Stato, quando la sua finanza complessiva è solida, può sempre provvedere ai bisogni monetarii delle sue varie casse, autonome o no.

Naturalmente, e nel silenzio di specifiche disposizioni, quel criterio empirico si può seguire e si segue anche nell'impiego dei fondi di depositi obbligatorii. E si può dire lo stesso per ciò che riguarda i patrimonii degli Istituti annessi alla Cassa dei depositi e prestiti, i quali sono impiegati allo stesso modo come i fondi della Cassa. Onde avviene, o almeno può avvenire, che la porzione destinata ai mutui resti insufficiente agli effettivi bisogni, e perciò si è dichiarato che questa circostanza costituisce una causa specifica in virtù della quale la Cassa è autorizzata a domandare anticipazioni al tesoro dello Stato fino ad una somma prestabilita. La quale dichiarazione legislativa ha

più valore politico e burocratico, che valore giuridico, risolvendosi dal punto di vista giuridico in una superfluità.

I mutui che la Cassa fa agli Enti amministrativi si sogliono distinguere in ordinarii, che sono quelli autorizzati e regolati dalla legge istituzionale sua, e speciali, che sono quelli autorizzati da leggi speciali e regolati da queste con interessi, scadenze e altre norme di favore, restando la legge istituzionale fonte giuridica solo per quanto non è regolata dalla legge speciale.

Gli uni e gli altri, dopo della legge sulla riscossione delle imposte dirette, trovarono più agevole sviluppo nel fatto che la Cassa potè essere garantita mediante lo speciale Istituto della delegazione dell'agente di riscossione, sia esso il ricevitore provinciale nei riguardi della Provincia, o l'esattore nei riguardi del Comune, o l'agente nei riguardi dei Consorzii amministrativi, purchè questo avesse dato cauzione e fosse tenuto, almeno in confronto della Cassa, all'obbligo del non riscosso per riscosso. Si tratta di vera e propria delegazione di credito accettata dal debitore. La Provincia delega il ricevitore, il Comune delega l'esattore, il Consorzio delega il proprio agente a pagare direttamente alla Cassa, alle scadenze di legge, quella somma determinata, eguale o inferiore all'ammontare di determinati ruoli, per un tempo determinato, rilasciando per ogni scadenza una delegazione che l'agente accetta. L'agente rimane con ciò personalmente obbligato a versare ad ogni scadenza la somma direttamente alla Cassa anzichè all'Ente, tuttavia la sua obbligazione non estingue quella dell'Ente, onde, se è insolvibile l'agente, resta il credito verso l'Ente. Ma intanto sulla base della delegazione la Cassa ha il dritto di escutere l'agente moroso coi privilegi che competono all'Ente delegante secondo la legge di riscossione. Si suole aggiungere che la delegazione è irrevocabile: il che è per lo meno superfluo di dire, giacchè tutti gli atti giuridici, quando hanno perfetta esistenza, non sono revocabili se non per consenso delle parti avversariamente interessate.

Vi sono casi in cui alla spesa dell'opera o del lavoro della Provincia o del Comune è tenuto a concorrere lo Stato, e allora lo Stato può direttamente versare alla

Cassa la sua quota di concorso, restando di altrettanto minorata la necessità della delegazione di pagamento. Altre volte Stato, Provincia, Comune concorrono alla spesa di opere degli altri Enti amministrativi, e anche in questi casi l'annualità fissa di concorso può essere delegata in pagamento del mutuo, delegando le imposte solamente per il resto.

Ad uno scopo di risanamento della finanza locale mirava l'originaria disposizione della legge istituzionale che autorizzava la Cassa a consentire i mutui per liberare gli Enti da debiti onerosi preesistenti. Per agevolare e favorire questo scopo, rimasto per molto tempo frustrato in pratica, gli Enti furono autorizzati a procedere alla trasformazione ed unificazione dei loro debiti esistenti al 31 dicembre 1896, entro un termine stabilito, non ostante ogni legge o patto contrario, pigliando a mutuo dalla Cassa la somma occorrente da rimborsare in cinquanta annualità. E per la migliore attuazione del proposito, fu istituita presso la Cassa la Sezione autonoma del credito comunale e provinciale incaricata di concedere gli speciali prestiti in discorso alle Provincie, ai Comuni, ai loro Consorzii, ai Consorzii di bonifica, irrigazione e idraulici di terza categoria. La Sezione è autonoma in quanto ha una propria amministrazione, ma è incorporata nella Cassa. La Cassa apre alla Sezione un credito a conto corrente fruttifero fino a certo limite (2 milioni) e su questo fondo la Sezione gestisce i suoi affari di mutuo: l'utile della gestione appartiene alla Sezione e va a costituire un fondo di riserva a garanzia delle operazioni: le disponibilità si impiegano in rendita dello Stato e buoni del tesoro.

I prestiti della Sezione sono garantiti dalle consuete delegazioni. La novità sta in ciò, che i prestiti si fanno in cartelle del credito comunale e provinciale, fruttifere del 4 %, nominative o al portatore, estinguibili in determinato periodo per sorteggio, non soggette ad opposizione o sequestro. Le cartelle di ciascuna emissione, non sorteggiate, sono dopo dieci anni riscattate mediante una nuova emissione ad interesse minore. La Sezione, invece di danaro, consegna cartelle, che poi il mutuatario pensa a collocare: del resto la Sezione è autorizzata a riscattare le cartelle

al momento stesso in cui dovrebbe consegnarle. Per agevolare il collocamento delle cartelle del credito comunale e provinciale, la Cassa dei depositi e prestiti, gli Istituti di emissione, le Casse di risparmio, i Monti di pietà, le Opere pie sono autorizzate a far uso di esse in tutte le operazioni, impieghi e investimenti pei quali hanno facoltà di valersi dei titoli di Stato o garantiti dallo Stato.

Gli Enti amministrativi che si avvalgono della facoltà di trasformare così ed unificare i loro debiti, contraendo di codesti speciali mutui, non possono poi per quindici anni contrarre altro mutuo senza speciale autorizzazione legislativa.

§ 2.

Altre industrie bancarie.

Sommario. — 79. L'azienda del portafoglio. Sue attribuzioni all'interno e all'estero. La divisa estera e l'oro. Notizie statistiche. — 80. Cenni sulle assicurazioni. La moneta e i biglietti di Stato. Tecnicismi industriali e finanziarii.

79. — Presso il Ministero del tesoro è istituita la così detta azienda del portafoglio, che ebbe il suo originario fondamento nelle disposizioni della legge e del Regolamento di contabilità generale circa le operazioni finanziarie che lo Stato compie all'estero, sia in prestiti, sia in incassi e pagamenti mediante obbligazioni cambiarie attive e passive sui mercati stranieri in dipendenza degli acquisti, delle vendite e simili altri atti di gestione delle varie amministrazioni statali. In altri Stati il servizio di cassa all'estero è affidato ai principali Istituti bancarii (1), e proprio non pare appropriato il vanto che si suole dare alla nostra organizzazione ufficiale, che necessariamente deve risentire le pastoie del burocratismo in mezzo a cui vive e si muove. All'azienda è preposto un così detto contabile del portafoglio, coadiuvato da agenti di cambio per l'interno e da

---

(1) Confronta, al riguardo, vol. I, Tit. III di quest'opera.

corrispondenti, di numero limitato, per l'estero, dove trovansi anche distaccati funzionarii del tesoro.

Le originarie ristrette attribuzioni dell'azienda si sono poi venute sviluppando e moltiplicando. Dovendo lo Stato provvedere alla iscrizione di rendita pubblica a favore degli Enti ecclesiastici, e precisamente a favore del Fondo per il culto per gli Enti soppressi e a favore dei singoli Enti conservati ma assoggettati a conversione del patrimonio per la soppressione della manomorta, questo còmpito fu affidato all'azienda, e si aggiunse quello delle iscrizioni facoltative domandate dagli Enti medesimi. Poi si aggiunse ancora quello delle iscrizioni obbligatorie e facoltative per gli Enti di beneficenza. Dicono le statistiche che l'azienda effettua circa quattromila iscrizioni all'anno. Il demanio, come acquirente dei beni ecclesiastici per eversione e debitore del relativo prezzo, promuove le iscrizioni obbligatorie corrispondenti, versando il prezzo in tesoreria e presentando all'azienda del portafoglio la richiesta di investimento. Analogamente le altre iscrizioni sono promosse dagli Economati dei benefizii vacanti per gli Enti ecclesiastici, e dalle Prefetture per gli Enti di beneficenza. L'azienda accentra le commissioni, sceglie il momento opportuno di mercato, compra le cartelle e cura la conversione in titoli nominativi presso la direzione generale del debito pubblico. Ora, quando si pensa che già presso la Direzione generale del debito pubblico esistono agenti di cambio accreditati, non si riesce a spiegare perchè non si preferisca affidare ad essi il servizio in parola.

L'azienda è incaricata di pagare all'estero le cambiali rilasciate dall'Amministrazione delle ferrovie, delle privative tabacchi, delle Poste e da tutti in genere i Ministeri per operazioni commerciali o per il servizio delle rappresentanze diplomatiche e consolari e per quello degli emigranti. È incaricata di contrattare all'estero i prestiti da emettere; di pagare interessi e ammortamenti di quelli già emessi e collocati e compiere le varie operazioni consentite sui titoli. — Del pari cura la riscossione dei crediti verso l'estero, e in quanto essi dipendono da cambiali e valute straniere che le singole amministrazioni statali ricevono per operazioni attive, accentra presso di sè i titoli

relativi (1). Inoltre accresce la sua provvista di divisa estera e di titoli pagabili in oro, comprandola all'interno e all'estero: sopratutto da qualche tempo a questa parte compra buoni esteri del tesoro, che sono pagabili in oro, per lucrare i frutti anch'essi pagabili nella stessa maniera. Ad essa è stato affidato l'incarico di curare l'incasso, prima affidato alla Cassa centrale postale, degli *chèques* liberi che provengono dai nostri emigranti in America a titolo di risparmio postale, e che appunto sono pagabili in oro; nonchè di vigilare sulle analoghe rimesse che provengono dai medesimi emigranti in titoli speciali del Banco di Napoli. Ad essa è pure affidato l'incarico di comprare buoni esteri del tesoro o altri simili titoli fruttiferi per conto del Banco di Sicilia, che deve costituire la speciale riserva di garanzia per la circolazione particolare dell'industria zolfifera siciliana, e che a tale scopo è stato appunto autorizzato ad investire in detti titoli una porzione delle sue scorte metalliche.

L'antico criterio di tenere pochi corrispondenti sulle piazze estere è stato da qualche tempo abbandonato, e si cerca di allargarne il numero per evitare la mediazione delle banche, che sembra riescire più costosa. Coi corrispondenti si è adottato il criterio dei conti correnti fruttiferi vincolati, col patto che le eccedenze attive sul fabbisogno ordinario di cassa siano investite in buoni stranieri del tesoro fruttiferi o in acquisto di divisa estera locale o estranea o di oro nei momenti di mercato favorevole. Con questo sistema l'azienda del portafoglio cura sull'estero gli incassi e i pagamenti (1). Occorrendo di dotare alle sca-

---

(1) Ve ne sono che non dipendono da titoli cambiarii. Tipico è l'esempio per tassa di manomorta. Vi sono Enti morali francesi che hanno in territorio italiano (Piemonte) beni patrimoniali, sui quali sono tenuti alla tassa. Quando il ricevitore l'ha accertata, l'Amministrazione delle tasse ne informa il Tesoro, il quale comunica al Governo francese gli accertamenti. Questo versa l'importo al corrispondente francese del Tesoro italiano (Casa de Rotschild), il quale accredita il Tesoro italiano in conto corrente. Allora l'azienda del portafoglio versa l'importo al contabile della tassa (Ricevitore del registro di Torino).

(1) Le statistiche segnano che gli interessi attivi realizzati con questo sistema sommarono nel 1911-12 a milioni 2.8, mentre nel 1904-5 som-

denze i corrispondenti, l'azienda fa loro rimessa della divisa estera e dell'oro che possiede. Un modo particolare di fare provvista di oro riguarda i dazii doganali di importazione. Questi dazii fino alla somma di 100 lire si pagano direttamente alla dogana in moneta divisionale d'argento, e fino a 200 si possono pagare alla stessa dogana in biglietti con l'aggiunta dell'aggio calcolato sul corso giornaliero dei cambii, e precisamente la media del corso nelle quotazioni dei due giorni anteriori nelle borse di Genova, Milano, Napoli e Roma. Per il dippiù si versano ad uno degli Istituti di emissione, coi quali perciò gli spedizionieri sogliono tenere conto corrente. La regola è che il giorno dello sdaziamento lo spedizioniere deve presentare alla dogana un certificato di uno di tali Istituti, da cui risulti che ha versato ad esso la somma dovuta in oro o in biglietti con l'aggiunta dell'aggio calcolato come sopra. Tale regola si prestava alla speculazione, potendo il certificato essere tenuto in serbo per negoziarlo quando l'aggio è favorevole: per ridurre la speculazione, e d'altra parte non vincolare troppo il commercio, al certificato si è data validità di non oltre dieci giorni. Gli Istituti dovrebbero giornalmente versare al tesoro gli incassi: invece tengono conto corrente fruttifero col tesoro con liquidazione semestrale, addebitandosi dei versamenti ricevuti e accreditandosi dei pagamenti e delle somministrazioni. Su questo fondo l'azienda del portafoglio trae ordini, così detti ordini di portafoglio, sia per pagamenti in oro nel Regno e sia per somministrazione di fondi ai corrispondenti esteri.

In ragione di codesti poteri e di codesto traffico finanziario il tesoro influisce sui cambii, e, come dice Luzzatti, ha in mano il polso finanziario della nazione e ne segue il ritmo. L'organizzazione, ciò non ostante, si dovette disciplinare più avvedutamente, concentrando e coordinando nel tesoro non la sola facoltà degli incassi e dei pagamenti, bensì degli accertamenti attivi e degli impegni passivi (entrate e spese) a cui dà luogo l'attività sull'estero di tutta

---

marono a 986 mila lire. Gli incassi nel 1911-12 sommarono a 219 milioni, mentre nel 1904-5 furono di 90 milioni.

quanta l'amministrazione dello Stato, nelle varie sue branche, senza distinzione (1).

Le statistiche del tesoro segnano che l'azienda del portafoglio nell'esercizio 1911-12 ha dato un profitto di circa 7 milioni.

80. — Avendo già trattato della monetazione e della emissione dei biglietti di Stato (2) dal punto di vista economico-giuridico, qui diamo qualche cenno sui rispettivi tecnicismi industriali e finanziarii.

Anche il monopolio delle assicurazioni sulla vita è da classificarsi tra le industrie bancarie, essendo l'assicurazione sulla vita una forma particolare di risparmio, ma non è possibile qui trattarne, perchè troppo lungo discorso occorrerebbe, che andrebbe a discapito delle giuste proporzioni di quest'opera tra le varie sue parti. Rimandiamo perciò il lettore alla apposita monografia di prossima pubblicazione (3). Egualmente è bancaria l'industria delle assicurazioni contro gli incendii e la grandine, che sono forme di risparmio per così dire negativo, e che oggi si tende a dare alle Provincie in monopolio, come utile strumento di finanza locale, capace di rinsanguare i bilanci senza aggravii fiscali, quando le assicurazioni siano rese obbligatorie. Si tratta finora di semplici progetti.

La Zecca, officina dello Stato per la fabbricazione delle monete metalliche, concentrata a Roma dopo la soppressione dell'altro stabilimento di Milano, costruita espressamente per il suo ufficio, munita di macchinario acquistato e mantenuto secondo le moderne esigenze studiate anche all'estero, provvede alla coniazione che lo Stato riserva a sè anche in riguardo all'esercizio per le ragioni già altrove spiegate (4). Essa si provvede della materia prima in parte per effetto della demonetazione, che fa affluire nei suoi depositi le monete ritirate dalla circolazione, in parte acqui-

---

(1) Vedi vol. I.

(2) Vedi vol. I.

(3) Vedi la voce " Vita (Assicurazioni sulla) „ dello stesso autore nel Digesto italiano.

(4) Vedi vol. I.

stando il metallo, ed in parte acquistando le monete fuori corso di oro, argento e miste, cioè antiche monete conosciute con le denominazioni di dorati e simili. Così raccolta la materia prima, che per la sua industria è al tempo stesso materia grezza, la trasforma in pasta metallica a titolo legale, e infine dalla pasta fabbrica le verghe, conia le monete, ed esegue anche altri lavori, ad esempio, le medaglie, i quali lavori possono essere commessi non solo dallo Stato, ma anche da altri Enti e dai privati. Infine mette in commercio le verghe e i lavori speciali, vendendoli al pubblico dietro richiesta, e mette in circolazione le monete di oro, argento, nichelio e bronzo o somministrandoli alle casse dello Stato o distribuendole altrimenti secondo gli ordini del Tesoro.

L'industria appartiene allo Stato ed è da esso esercitata, e per quanto sia poco sensibile ai rischi, non si può dire che ne sia proprio immune. Profitti e perdite derivano, oltre che dalle spese di impianto e di gestione:

a) dalla differenza di valore tra il costo di acquisto della materia e il prezzo di vendita di oggetti diversi dalla moneta;

b) dalla differenza tra il costo della pasta monetaria e il valore nominale della moneta che si produce;

c) dalla demonetazione e riconio. Lo Stato cambia le monete dichiarate fuori corso, quando siano presentate entro il termine di legge, con altre di nuovo conio a valor nominale. Naturalmente occorre: 1) che la moneta vecchia sia svalutata, ed è allora che il conio può esser mutato. Se non è svalutata, o peggio se il suo valore è cresciuto, nessuno ha interesse di presentarla al cambio; 2) che la moneta nuova abbia un valore reale non inferiore alla vecchia, altrimenti manca questo medesimo interesse.

La Zecca dà utili considerevoli, specialmente per la coniazione degli spezzati d'argento e di metalli inferiori (1). Codesti utili sono iscritti in bilancio all'entrata, ma in sostanza lo Stato si indebita della differenza tra valore reale e nominale, se questo è superiore.

---

(1) Per i soli spezzati d'argento le statistiche segnano l'utile medio annuo di un milione.

Nella relazione presentata alla Camera dei deputati il 17 dicembre 1910 la Giunta generale del bilancio (1) diceva: " ..... gli utili di zecca impropriamente si inscrivono in bilancio: si tratta di utili provenienti non dalla gestione dei fondi che maneggia il tesoro, ma da una loro trasformazione per la quale assumono un valore maggiore non intrinseco, ma convenzionale ed artificiale dipendente dall'esercizio del dritto di regìa: onde si deve impedire che essi vadano sperduti per le necessità della vita quotidiana dello Stato. In altri tempi fortunosi l'espediente poteva ammettersi come una necessità: non ora che le condizioni della finanza sono buone. Sotto un altro aspetto si tratta di un consumo reale, sebbene inavvertito dalla contabilità, di patrimonio, poichè se legalmente ed apparentemente il valore della consistenza di cassa si trova accresciuto e se per questo fatto si legittima l'erogazione della differenza, si trova intrinsecamente ridotta di altrettanto, poichè il metallo che si adopera per coniare la moneta spicciola è ben lontano dall'avere il valore che le attribuisce il conio. Gli utili della specie rappresentano e rappresenteranno un cospicuo valore. A parlare soltanto di quelli dipendenti dalla coniazione degli spezzati tratti dai lingotti di argento, che la convenzione di Parigi consente di fare per una terza parte sino alla concorrenza di dodici lire per abitante, si tratterà di una quarantina di milioni. Perciò la Giunta generale vi propone che ..... gli utili derivanti dalle nuove coniazioni di moneta divisionale d'argento siano accantonati presso la Cassa dei depositi e prestiti a maggiore garanzia dei biglietti di Stato e agli effetti della disposizione dell'art. 1° di detta convenzione, dove si prescrive che gli utili derivanti dalla coniazione degli spezzati devono costituire un fondo di riserva per la rispettiva circolazione. Trascuriamo quelli derivanti dalle altre coniazioni in omaggio alla consuetudine e per il riflesso che tanto per il nikel come per il bronzo si tratta principalmente di rifondite ".

Quando lo Stato italiano prese ad emettere carta-moneta, già possedeva uno stabilimento industriale, cioè l'officina delle carte-valori di Torino per la fabbricazione di

---

(1) Atti Parl. Legisl. XXIII, Sess. 1909-10. Docum. n° 691 A.

carta bollata, marche e francobolli, ed esso fu incaricato pure della fabbricazione della carta-moneta. L'officina fabbrica gli stampi, i punzoni, le forme: prepara i disegni e con la carta filigranata, che è fornita da determinate cartiere dove lo Stato tiene un ufficio di vigilanza e di consegna, fabbrica i biglietti in tagli da 10 e 5 lire, essendo stato soppresso il taglio da 25 siccome non utile alla circolazione, mentre facevano difetto i tagli minori.

I biglietti fabbricati passano ad una Cassa speciale, detta Cassa di custodia, tenuta sotto la vigilanza di due ufficii, uno cioè del Tesoro e l'altro della Corte dei conti, dove sono destinati a rimanere fino al momento della emissione (1). La medesima Cassa accentra e custodisce pure i biglietti falsi e sospetti. L'emissione ha luogo per una delle seguenti cause:

1° o per sostituzione dei biglietti logori. La Tesoreria centrale, dove essi sono accentrati dopo il cambio, riceve dalla Cassa speciale i nuovi e le consegna i logori. Si tratta qui di manutenzione della circolazione;

2° o per i bisogni nuovi della circolazione. La legge fissa il limite massimo dell'emissione, e dentro questi limiti il Tesoro regola la circolazione secondo le condizioni del mercato monetario e del mercato commerciale e industriale.

Alle oscillazioni di mercato lo Stato fa fronte con tecnicismi identici a quelli delle Banche. Verificandosi un'abbondanza di medio circolante, una parte di biglietti si immobilizza riconcentrandola in custodia, salvo poi a rimetterla in circolazione liberamente, quando si verifica l'ipotesi opposta. È solo nel caso che tutta la massa già emessa non sia più sufficiente ai bisogni della circolazione, che si ricorre a nuove emissioni.

Questa industria di Stato si presenta come un complemento necessario della industria di emissione concessa alle Banche, giacchè fu istituita in epoca in cui l'argento era stato sottratto dalla circolazione. D'altronde, e indipendentemente da questa circostanza storica, la circolazione di spezzati in carta risponde ad un bisogno di necessità del-

(1) Per la differenza tra emissione e circolazione vedasi volume I, n' 46 e 47.

l'economia finanziaria. L'industria dello Stato e quella delle Banche di emissione sono in ciò collegate; le Banche emettono pel taglio minimo di 50 lire, lo Stato pei tagli inferiori, e le Banche cambiano i biglietti loro in biglietti di Stato per la minuta circolazione.

CAPITOLO III.

Industrie demaniali e fiscali.

§ 1.

Industrie demaniali.

SOMMARIO. — 81. Cenni generali del patrimonio industriale. — 82. L'azienda di Salsomaggiore. — 83. L'azienda di Montecatini.

81. — La proprietà pubblica di possesso privato comprende beni destinati per natura ad uso industriale, come le miniere, i laghi e stagni da pesca, le acque termali e simili altri. La loro utilizzazione finora non si era discostata dalle ordinarie norme di amministrazione, vale a dire o si effettuava per via di contratti e concessioni o per via di gestione diretta amministrativa per conto dello Stato, dell'Ente. Tuttavia la natura loro particolare ha pure riverberato i suoi effetti sopra gli atti di amministrazione, che spesso presentano caratteristiche speciali.

Lo Stato possiede, a prescindere dalle saline, le miniere metalliche dell'Elba, poste nelle isole di Elba, Giglio e Follonica, con stabilimento di fonderia in questa ultima. Le utilizza mediante affitto o appalto, ma nelle condizioni è tenuto presente l'interesse dell'industria nazionale. Si prescegli non il concessionario che possa garantire il maggior canone, bensì che possa garantire la coltivazione mineraria con criterii e mezzi moderni, e lo sviluppo della proprietà e produzione mineraria. Si favorisce la utilizzazione del prodotto nel territorio nazionale. Lo stesso concessionario deve lavorare il prodotto minerario sul posto, impiantando gli alti forni per la produzione delle ghise e dell'acciaio. Quindi è limitata la quantità di minerale da asportare dal-

l'isola ad un massimo, e di questo massimo egli deve tenere una certa quantità a disposizione dei fonditori italiani, per venderla a prezzo di favore e con agevolazioni particolari per la consegna a spiaggia. Onde è anche stabilito il minimo da asportare. La produzione è incoraggiata. Se l'asportazione dalle isole raggiunge il massimo stabilito, il canone d'affitto si riduce. Un forte premio è dato (nella stessa forma di riduzione d'affitto) all'Impresa sul minerale che essa adopera nella fonderia erariale, o che sia adoperato da stabilimenti nazionali o in altro modo fuso in Italia. E se l'Impresa impianta alti forni in Italia per la produzione della ghisa di affinazione, ottiene ancora altre agevolazioni.

Lo Stato possiede i così detti canali Cavour e una cinquantina di canali minori. I primi, derivati dal Po, dalla Dora Baltea, dalla Sesia e da due corsi minori, sono affidati alle cure di un ufficio speciale locale dipendente dal Ministero delle finanze: le dispense di acqua prevalentemente a scopo agricolo, e subordinatamente per uso industriale, sono regolate o da dritti di utenti, e allora sono perpetue, o da concessioni dell'Amministrazione. Si tratta di gestione ordinaria, i cui proventi si riscuotono dagli esattori delle imposte. Gli altri canali in parte sono navigabili, prendono allora la denominazione di navigli e sono amministrati dal Ministero dei lavori pubblici con le norme della legislazione sulle acque pubbliche. Nel dippiù sono tenuti in amministrazione dal Ministero delle finanze per usi agricoli e industriali. Gli usi agricoli sono disciplinati da antichi regolamenti e in difetto dalle consuetudini locali. I canali possono anche essere ceduti in appalto (affitto), ma l'Amministrazione si riserva sempre la facoltà di concedere le acque per forza motrice. E questa è l'unica caratteristica industriale della gestione.

Il lago Trasimeno appartiene al Demanio dello Stato, salvi i dritti di proprietà privata che già esistono, e la comproprietà e gli usi sono ancora disciplinati dal *motu proprio* pontificio 3 agosto 1822, salvo l'applicazione dei regolamenti odierni per ciò che riguarda le forme amministrative e la contabilità. Amministratore retribuito è il ricevitore di Castiglion del Lago, da cui dipendono sette gabellieri preposti ad altrettante zone in cui il lago è di-

viso agli effetti della vigilanza e della riscossione dei proventi. I quali consistono nei dritti di pesca, di caccia, in affitti di barche e attrezzi, e in una gabella che si leva su tutto il pesce estratto dal lago. La gestione è diretta, ed è passiva.

Altri beni di analoga natura possiede pure lo Stato e sono tenuti in amministrazione con le ordinarie norme di contratti e concessioni, come le fonti di Recoaro, le terme di S. Cesarea, la sorgente Boiola di Sirmione. Però per questa categoria di miniere e stabilimenti termali si sono da qualche tempo inaugurati sistemi nuovi di amministrazione con indirizzi e criterii industriali sia sotto la forma di gestione diretta per conto dello Stato, sia anche sotto forma di cessione o concessione con ingerenza e partecipazione governativa. I sistemi sono stati applicati per ora alle terme di Salsomaggiore e di Montecatini. L'esperienza dirà nel tempo quale sia il risultato e la convenienza. Ma nel futuro apprezzamento non bisognerà dimenticare che i risultati non dipendono solamente dai principii e dai sistemi, bensì anche e più dai criterii e metodi di amministrazione, onde si possono avere risultati cattivi se tali sono i metodi, quali per esempio i metodi burocratici, anche se principii e sistemi e criterii sono buoni (1).

82. — L'esercizio dei R. stabilimenti salifero-balneari di Salsomaggiore con annessa miniera Salsomaggiore I fu dato in concessione nel 1875 alla ditta Dalla Rossa, Cavazza e C.[i], la quale utilizzava per uso terapeutico e nel proprio interesse industriale le sorgenti, e siccome tra i prodotti ricavava anche il sale, si obbligava a cederlo tutto allo Stato al prezzo di L. 2,50 al quintale. Più tardi, e precisamente nel 1893, un'altra concessione mineraria fu fatta alla Ditta Società Terme Magnaghi per l'esercizio di uno stabilimento balneare. Entrambe le concessioni erano ancora in vita nel 1913.

A questa data si pensò al riscatto per una migliore utilizzazione, ed in Atti ufficiali si legge che ciò fu pro-

(1) Tra i possessi pubblici industriali rientrano le ferrovie e le tramvie, per le quali rimandiamo al vol. I.

gettato per sollevare l'esercizio dei R. stabilimenti e della miniera Salsomaggiore I dalla stasi e dalla depressione in cui si trovava. Certo è che la legge autorizzò il riscatto entro un certo termine, fissando le norme per la determinazione e il pagamento delle indennità e " dei dritti dei terzi ", non solo della concessione Dalla Rossa ma anche di quella Magnaghi. La legge autorizzò pure il Governo di provvedere all'esercizio delle aziende e delle miniere, dopo il riscatto o dopo la fine delle concessioni esistenti, o per mezzo di gestione in economia, ovvero per concessione a mezzo di trattativa privata, derogando così alle norme comuni di utilizzazione dei beni demaniali per lo scopo di assicurare la conservazione e lo sviluppo dell'industria. Il riscatto avvenne nello stesso anno ma solo nei riguardi della concessione Dalla Rossa e si iniziò una provvisoria gestione in economia dell'azienda statale di Salsomaggiore da parte dell'Amministrazione. Intanto una Commissione fu nominata con incarico di proporre un piano di definitivo assetto di questa azienda termale dello Stato, tenuto conto sia della eventualità e convenienza di continuare la gestione diretta, sia di quella di adottare il sistema di concessione, giacchè all'Amministrazione e al Governo la legge aveva lasciata la facoltà di scegliere tra i due sistemi. Quando la Commissione ebbe esaurito il suo còmpito, la legge 19 luglio 1914, n. 728 (1), autorizzò il Governo ad organizzare la gestione diretta industriale con deroga dalle disposizioni comuni di amministrazione e contabilità, e provvide al finanziamento e all'autonomia dell'azienda.

In ordine al finanziamento si provvide un fondo iniziale, autorizzando la Cassa depositi e prestiti ad anticipare a rate annue una somma fino a 7 milioni e mezzo dietro richiesta del Ministero delle finanze. Sopra ogni rata la Cassa ritiene l'interesse. Ogni rata costituisce una annualità, che si restituisce in cinquanta anni a cura del Ministero delle finanze, mentre l'azienda versa l'annualità in conto entrate dello Stato (2). All'azienda è accollato il

(1) Esempio tipico di legge burocratica.

(2) Non si capisce la ragione e l'opportunità di questo giro di conti, di partite e di lavori.

debito del riscatto: lo ha pagato lo Stato e l'azienda versa gli avanzi annui di gestione in conto entrate del tesoro fino al saldo senza interessi. La Cassa depositi e prestiti somministra ciascuna annualità alla Cassa centrale dell'azienda, che è la tesoreria provinciale di Parma, in conto corrente, e su questo conto corrente il direttore dell'azienda trae gli ordini di pagamento con la controfirma del presidente del Consiglio di vigilanza.

L'amministrazione dell'azienda è affidata:

1) al ministro, cioè al Ministero;

2) ad un Consiglio tecnico amministrativo di vigilanza, composto del direttore generale del Demanio, del direttore generale della sanità, di un funzionario del Tesoro e di tre membri scelti dal ministro per un biennio salvo conferma: il Ministro nomina fra tutti il Presidente. Questo Consiglio risiede a Roma, ed è detto tecnico-amministrativo di vigilanza, ma in realtà per i poteri suoi è Consiglio di amministrazione. Per la validità dell'adunanza si richiede la presenza della maggioranza assoluta: per l'efficacia delle deliberazioni la maggioranza dei presenti;

3) ad un direttore, che è coadiuvato da un vice-direttore, da impiegati tecnici, scientifici, sanitari, amministrativi, contabili, da salariati e operai. Il trattamento economico e disciplinare di tutto codesto personale, senza distinzione, è proposto dal Consiglio e deliberato dal Ministro. Le nomine e il licenziamento, quanto agli impiegati, sono regolate da norme deliberate dal Ministro su proposta del Consiglio: quanto a salariati ed operai sono deliberate dal direttore entro limiti e criterii generali stabiliti dal Consiglio.

Il potere amministrativo del direttore è di deliberare ed eseguire progetti di lavoro ed acquisti fino a cinquemila lire, ma " in economia ". Con la quale espressione ufficiale si intende di dire che egli prescinda da contratto formale: se contratto formale vi è, non ha più libertà e deve attendere l'approvazione del Consiglio, salvo a chiedere l'autorizzazione di provvedere all'esecuzione del contratto in pendenza dell'approvazione. In tutti i casi non può impegnare l'azienda al di là dell'esercizio in corso.

Appartiene alla competenza del Consiglio:

— deliberare le tariffe di vendita e di cura;

— approvare i progetti di lavori per una spesa superiore a cinquemila lire, ed è in sua facoltà prescindere dal controllo tecnico preventivo del Ministro dei lavori pubblici purchè la spesa non superi le 30 mila lire. Autorizzare negli stessi limiti e con la stessa facoltà le variazioni, addizioni, aumenti di prezzo, senza però che la maggiore spesa ecceda il quinto dell'importo complessivo;

— approvare i contratti che stipula il direttore per l'esecuzione di lavori e provviste. Può autorizzare la trattativa privata fino a 30 mila lire, la licitazione fino a 60 mila. Per somme superiori è obbligatoria l'asta pubblica con le norme del Regolamento di contabilità generale dello Stato. È detto che i contratti sono esenti dalle formalità della legge e del Regolamento medesimo, ma questa esenzione si riduce a ben poca cosa, dopo quanto si è detto;

— proporre e accettare transazioni, previo però il parere dell'avvocatura erariale quando il valore eccede le cinquemila lire;

— autorizzare le liti attive e la prosecuzione di quelle passive, previo però il parere dell'avvocatura erariale nella medesima ipotesi di valore. L'avvocatura ha il patrocinio dell'azienda. Il direttore la rappresenta in giudizio.

Appartiene alla competenza del Ministro:

— autorizzare trattative e licitazioni nei casi in cui l'asta pubblica sarebbe di obbligo;

— autorizzare le variazioni di patrimonio per migliorie dell'azienda, che eccedano le 30 mila lire;

— autorizzare gli impegni che eccedono l'esercizio in corso. E per quanto, dato il brevissimo tempo della nuova istituzione, può sembrare prematura ogni critica, questo vincolo evidentemente è troppo eccessivo;

— sospendere le deliberazioni del Consiglio entro dieci giorni ed anche fino a quando non ne sia incominciata l'esecuzione: annullarle in qualunque tempo.

L'azienda ha bilancio proprio, che si presenta al Parlamento in allegato allo stato di previsione della spesa per il Ministero delle finanze. È preparato dal direttore, ma è il Consiglio che ne determina la forma e la ripartizione

in capitoli. Ha pure il suo consuntivo, soggetto al riscontro della Corte dei conti. Ha l'inventario dei beni, crediti e debiti, in cui ogni anno si notano le variazioni e le svalutazioni, soggette all'approvazione del Consiglio.

L'azienda ha un fondo di riserva. Esso si costituisce prelevando sul prodotto annuo lordo il tre per cento e versandolo annualmente alla Cassa depositi e prestiti in conto corrente fruttifero. Questo fondo si considera come perduto, come una passività che si deve detrarre dall'entrata. Su di esso può il Ministro, dietro proposta del Consiglio, trarre ordini:

a) per fronteggiare perdite effettive che importino disavanzo nel consuntivo;

b) per sopperire ad esigenze eccezionali della gestione.

Il resto delle entrate è custodito nelle casse dell'azienda a disposizione del direttore, che dispone i pagamenti e versamenti.

Oltre alla Cassa centrale, detta anche Cassa di deposito, che è la Sezione di tesoreria provinciale di Parma, l'azienda ha due Casse locali per le riscossioni e i pagamenti. Una è presso l'azienda medesima, è detta Cassa principale ed è tenuta da un cassiere con cauzione e riceve gli introiti giornalieri: quando le riscossioni effettuate eccedono la cauzione, la differenza si versa all'altra Cassa detta complementare, affidata ad un Istituto bancario locale che dà cauzione in contanti di 50 mila lire. Anche quest'altra Cassa, allorchè gli introiti suoi superano la cauzione, è tenuta a versare l'eccedenza alla Cassa deposito, dove con questi versamenti si costituisce il fondo “ proventi di esercizio ” in conto corrente. Tutte tre le Casse sostengono l'onere dei pagamenti giornalieri e normali entro i limiti del bilancio, sopra ordini del direttore, e quando la Cassa principale rimane sprovvista, il direttore può ordinare il trasporto di fondi dalle altre due, per alimentarla.

Il direttore, che è tenuto a cauzione, e i membri del Consiglio, eccettuati quelli che per legittimo motivo non abbiano partecipato al provvedimento o che abbiano fatto constare in verbale del loro dissenso, rispondono dei danni che arrecano per fatto proprio, per violazione delle norme di istituto, per negligenza o abuso nelle proprie attribu-

zioni, tanto nel caso di danno diretto consistente in perdite dell'azienda, quanto di danni indiretti cioè di terzi verso i quali sia poi tenuto a rispondere l'azienda o lo Stato per essa. È attribuito perciò alla Corte dei conti il riscontro in sede di consuntivo degli atti e provvedimenti, ed è del pari attribuito ad essa l'accertamento, la liquidazione e la giurisdizione di responsabilità: vale a dire essa ha giurisdizione piena in materia di responsabilità del direttore e dei membri del Consiglio così detto di vigilanza.

Quanto al cassiere principale e agli altri agenti il potere giurisdizionale in materia di responsabilità è deferito al Consiglio. La relativa disposizione è così burocraticamente formulata, che riesce difficile ricavarne con esattezza quale sia la condizione giuridica fatta ai responsabili di fronte al responso del giurisdicente. Essa dice che " gli agenti sono tenuti a sottostare alla decisione che sulla loro responsabilità è deferita in sede amministrativa al Consiglio: in forza di tal decisione l'azienda potrà di pien dritto risarcirsi di qualsiasi danno le fosse derivato per causa degli agenti stessi mediante (*sic*) la cauzione prestata dai singoli responsabili, e ciò senza pregiudizio di ogni altra azione che possa spettare all'azienda in sede giudiziaria ".

Con molta probabilità questa disposizione non ha carattere legislativo ed è viziata di eccesso di potere: ad ogni modo è certamente eccessivo che la stessa azienda sia giudice e parte, esercitando per mezzo di un suo organo la giurisdizione di responsabilità civile contro i suoi impiegati. E deve ritenersi che i responsi sia della Corte dei conti che del Consiglio, come atti di giurisdizioni speciali, siano poi soggetti al sindacato di legittimità della Corte di cassazione, giacchè questo rimedio non è stato escluso nè esplicitamente nè implicitamente.

Nel complesso tutto l'organismo è poco meno pesante di quello burocratico ordinario e maggiore pesantezza riceve dal fatto che il Consiglio d'amministrazione risiede a Roma: specialmente poi apparisce troppo limitato il potere d'iniziativa del direttore particolarmente in confronto della latitudine della sua responsabilità. Le quali mende possono

spiegarsi con la considerazione che si tratta di una istituzione soltanto ora sorta per esperimento.

83. — Il demanio, fino a tutto il 1912, ha utilizzato nei modi ordinarii di amministrazione le sue acque, i suoi stabilimenti balneari e i suoi stabili annessi in Montecatini: contemporaneamente altri simili stabilimenti erano gestiti da privati proprietarii, e principalmente dalla Società " Nuove Terme di Montecatini „. Per eliminare i danni della concorrenza, dare alle Regie Terme uno sviluppo industriale, e venire col tempo alla unificazione delle due aziende, queste si accordarono nel senso di unificare intanto l'esercizio, affidandolo per trenta anni dal 1° gennaio 1913 ad una società di gestione col capitale di 2 milioni da costituirsi a cura della Società Nuove Terme: con la facoltà al Demanio di acquistare entro il primo quinquennio e col preavviso di un anno la proprietà industriale di questa Società verso prezzo o da stabilirsi da un precostituito Collegio di periti, ovvero da ragguagliarsi alla capitalizzazione dell'utile in ragione del 5 % (1). Separatamente al Demanio si è data facoltà di espropriare anche le altre proprietà private esistenti con norme speciali (2).

La Società di gestione, denominata Società esercente le Regie e le Nuove Terme di Montecatini, sostiene in proprio, insieme con tutte le spese di gestione, quelle di riparazioni ordinarie e straordinarie: presta cauzione di centomila lire al Demanio per garanzia dell'adempimento della convenzione: si impegna di eseguire per conto del Demanio i lavori di miglioramento e gli acquisti per lo sviluppo della proprietà demaniale, anticipando la spesa, salvo a rivalersene con l'interesse al 5 % sulle annualità dovute al Demanio a titolo di partecipazione agli utili. Ai fini di questa partecipazione il reddito netto dell'esercizio si stabilisce sulla base dei consuntivi annui, che sono soggetti all'approvazione del Demanio come a quella della Società Nuove Terme. Dall'utile netto la società di ge-

---

(1) Legge 13 luglio 1911, n° 738, e convenzione annessa.

(2) Legge 22 giugno 1913, n° 702.

stione preleva il 20 % come suo compenso, e il 5 % a titolo di riserva: il resto si ripartisce per $^4/_9$ alla Società Nuove Terme e per $^5/_9$ al Demanio (1): questo reparto dicesi che corrisponde al valore della proprietà reciprocamente conferita in esercizio dalle due aziende. In mancanza di utili la Società di gestione copre le perdite con la riserva, e sostiene in proprio quelle che la eccedono: viceversa la proprietà della riserva è sua fino a che essa resti nel limite di 400 mila lire, ma, ove lo ecceda, l'eccedenza si ripartisce a fine di gestione per $^1/_3$ alla Società esercente, e il dippiù tra il Demanio e la Società Nuove Terme nelle stesse proporzioni degli utili ($^5/_9$ e $^4/_9$). Il Demanio e questa Società non faranno eseguire lavori e acquisti di miglioramento, se non d'accordo, e previa approvazione di una Commissione precostituita. Spetta al Demanio, ai fini di controllare i suoi dritti di partecipazione e i suoi interessi, di vigilare sulla gestione e la contabilità dell'azienda di esercizio, di avere comunicazione dei bilanci e degli atti soggetti a deposito nella cancelleria del Tribunale, di approvare la nomina del presidente, del consigliere delegato, e del direttore amministrativo della Società esercente con facoltà di chiederne la revoca senza indicarne i motivi, di nominare un proprio sindaco con facoltà e dritti eguali a quelli dei due da nominarsi dall'assemblea degli azionisti, di istituire in Bagni di Montecatini un suo ufficio. Per altro la cura degli interessi demaniali in Montecatini, così industrializzati, rimane al Ministero delle finanze.

E tralasciamo i particolari non necessarii. Vi è di notevole in questo organismo industriale, malamente battezzato come associazione in partecipazione, un particolare di carattere astratto, e cioè che esso realizza il primo tipo d'una istituzione sociale, che si va vagheggiando in questi giorni e di cui ripetutamente si è fatto cenno in tutta la presente opera, qual'è quella della cooperazione degli ufficii ed aziende statali con aziende commerciali e industriali

---

(1) La porzione di utili del demanio fu di L. 214.861 nell'esercizio 1913-14.

private, organizzata in maniera da evitare che il burocratismo inceppi la vita e lo sviluppo commerciale. L'esperienza di questo tipo può essere d'una utilità che trascende il campo demaniale, purchè non si addebitino alla istituzione gli errori degli uomini e dei sistemi umani.

§ 2.

I monopolii fiscali.

Sommario. — 84. Concetto generale. Lotto pubblico. — 85. Produzione del sale e dei tabacchi. — 86. Commercio del sale e dei tabacchi. — 87. Agevolazioni e garanzie.

84. — Monopolio vale esclusività: vi può dunque essere monopolio di servizi, e tale si è visto essere quella della corrispondenza postale a scopo di lucro, come nel campo privato sarebbe tale l'esclusività di rappresentanza e commissione; non è escluso in astratto il monopolio di opere; e vi può infine essere il monopolio di merci e prodotti commerciali. Il fatto storico che questa ultima è la forma più comune dei monopolii fiscali, non è da assumersi come limite delle teorie. Il monopolio di merci e prodotti può limitarsi alla produzione, può limitarsi alla vendita, può essere completo, esteso cioè dalla produzione alla vendita. In tutti i casi esso costituisce un'industria. Abbiamo già a suo luogo spiegati i motivi della nostra opinione, che i monopolii del sale e dei tabacchi sono da classificarsi tra le industrie e non tra le imposte: qui trattiamo dei tecnicismi fiscali e industriali.

Monopolio commerciale pieno importa divieto ad ogni terzo di produrre la stessa merce, e perciò di coltivare, raccogliere, estrarre la materia prima, importarla dai luoghi di coltivazione, fabbricarla, farla circolare, tenerla in deposito, vendere i prodotti o importarli dai luoghi di produzione. Come conseguenza del monopolio di vendita è del pari vietato di spedire o esportare i generi di monopolio. Così si spiegano in materia di sali e di tabacchi codesti divieti. I quali del resto si interpretano nel senso che le facoltà vietate possono essere esercitate col consenso del

monopolista: il fatto che, essendo il monopolista un'autorità, il consenso si chiama permesso o autorizzazione, nulla toglie alla sua sostanza giuridica e nulla aggiunge se non rigori di forme e pene: resta un consenso come sarebbe quello di un monopolista privato. E così si spiega come accanto ai molteplici divieti si trovano le più molteplici concessioni di permesso e autorizzazione.

Il lotto è anch'esso un monopolio, ed è fiscale. Ma non è un'industria. E non è un'imposta, nemmeno volontaria. È stata detta la tassa dei poveri: e difatti più rende dove maggiore è la povertà della nazione e della popolazione. Qualcuno l'ha detto pure la tassa degli imbecilli. Certo è un gioco monopolizzato ed organizzato a speculazione leonina, giacchè le condizioni sono tali che necessariamente deve vincere il tenitore del gioco. Secondo i principii comuni di dritto il privato non potrebbe esercitarlo: le obbligazioni che ne discendono sarebbero fra privati sprovviste d'efficacia giuridica. La legge fiscale per proteggere il monopolio fiscale vieta il gioco del lotto privato con severe pene, nè consente che si conceda permesso o autorizzazione. Le lotterie, invece, possono essere autorizzate, come le tombole e simili altri giochi che non hanno la caratteristica leonina, quando pur abbiano uno scopo di lucro.

Ma il lotto in Italia non si può ancora abolire, perchè lo Stato è povero come la nazione (1), perchè la nazione è carica di tributi e non è in grado di sostituire l'entrata del lotto con un'altra più civile, mentre lo Stato non è in grado di rinunziarvi, perchè infine nella popolazione è ancora diffusa l'ignoranza e l'analfabetismo. Ed una delle conseguenze naturali dell'ignoranza è la tenacia delle consuetudini popolari, la quale è poi corroborata dai sistemi di liberismo.

Buona parte della popolazione conta il lotto come un istituto di consuetudine sua: e si sentirebbe lesa nei suoi dritti e nella sua libertà con la soppressione. Non è dunque

---

(1) Sul concetto di povertà di un popolo, una nazione, uno Stato, vedi vol. I. Non si confonda col concetto riferito a un individuo.

soltanto la finanza, ma anche la politica sociale italiana, che rendono necessaria la conservazione del lotto, il quale poi, insieme col monopolio fiscale del sale, pongono l'Italia in basso nella scala dei popoli civili. La politica del liberismo, applicata quando la Nazione era ancora pupilla e abbisognava di paterna tutela governativa, ha portato questa lunga conseguenza.

85. — Il sale si produce estraendolo dalle miniere, dalle acque e terre salse, da altre sostanze che lo contengono, dalla raccolta ed evaporazione delle acque marine. I proprietarii di miniere, sorgenti e terre salse, i manipolatori di sostanze salifere, sono tenuti a denunziare e cedere allo Stato (Direzione generale delle privative) il sale a prezzo determinato coi criterii di legge: l'attingimento delle acque e terre salse non si può fare senza l'autorizzazione; l'evaporazione è vietata in modo assoluto ed è punita come contrabbando. Lo Stato possiede i suoi stabilimenti, detti Saline, dove, sotto la direzione di ufficii amministrativi e tecnici, le squadre di operai provvedono alla raccolta e manipolazione della materia prima, alla fabbricazione del prodotto e alle ulteriori sue lavorazioni di uso per ottenere il sale nelle sue diverse specie, cioè sale comune, macinato, raffinato per gli usi del consumo ordinario, e anche sofisticato per gli usi industriali.

Molto più complicate sono le operazioni occorrenti alla produzione dei tabacchi: essa, quando si prescinda dalla importazione, richiede la coltivazione delle piante, la raccolta delle foglie, l'essiccamento, il governo, la fermentazione, l'allestimento dei varii prodotti. Alla coltivazione in parte provvede lo Stato, in parte provvedono i privati con l'autorizzazione di esso: la legge ha stabilito che la coltivazione non si può estendere nei luoghi dove non esiste, se non per autorizzazione di legge, rimanendo all'Amministrazione la facoltà di fare esperimenti per suo conto. D'altra parte la coltivazione diretta per conto dello Stato è limitata e richiede anche essa l'autorizzazione di legge speciale. L'azienda delle privative possiede qualche fattoria di Stato in provincia di Salerno per la coltivazione indigena diretta e in gestione diretta per un pe-

riodo di tempo stabilito (1): esse furono istituite a carico del bilancio generale dello Stato, coprendo la spesa con la scrittura di una partita d'introito, di pari somma, a titolo di proventi ricavabili dai prodotti. Possiede campi di esplorazione per le indagini nei luoghi dove la coltivazione non si è ancora estesa. Possiede Istituti sperimentali negli altri luoghi, sia per le ricerche scientifiche e agricole di coltivazione, sia per l'istruzione tecnica dei coltivatori privati. Inoltre ha istituito le agenzie di coltivazione, ciascuna delle quali ha il suo campo sperimentale, dove i coltivatori della zona, o chi aspira ad esserlo, può essere ammesso per acquistare con la pratica le cognizioni tecniche indispensabili. La coltivazione indigena rimane così quasi interamente affidata a privati, ai quali è concessa dall'azienda dello Stato. Vi è la concessione per l'approvvigionamento dell'azienda nazionale, e vi è pure la concessione della coltivazione per l'esportazione. Si dice pure che vi è la concessione per il solo periodo culturale che va dalla semina all'essiccamento completo, e la concessione per il periodo industriale che riguarda le successive operazioni per la manifattura dei prodotti. Per l'approvvigionamento delle manifatture nazionali la concessione si ferma al periodo culturale: essa è preceduta da un esperimento sopra terre da uno a tre ettari per tre anni prorogabili a cinque; l'azienda di Stato fornisce gratuitamente i semi durante l'esperimento e acquista il prodotto a prezzo di stima: segue poi, se l'esperimento lo consente, la concessione novennale di coltivazione, regolata a contratti triennali, per superficie minima di dieci ettari, restando il prodotto di proprietà dello Stato che ne paga il prezzo di stima. Per l'esportazione, invece, non vi è bisogno di esperimento tecnico preventivo, però la concessione si fa per la coltivazione di area non inferiore a dieci ettari e per un tempo da uno a nove anni, prorogabili. Si esige che le due coltivazioni siano separate: una stessa persona può ottenere l'una e l'altra concessione, ma le unità culturali di terra devono esser divise. La coltivazione, sia per l'uno

(1) Legge 14 luglio 1907, 524.

che per l'altro tipo, è soggetta ad una vigilanza assidua e permanente sulla terra e sui magazzini per evitare il contrabbando delle piante e delle foglie: una delle condizioni per ottenere la concessione è che il terreno sia di facile accesso per la vigilanza e che i magazzini presentino le garanzie determinate dai regolamenti: è il concessionario stesso che paga la vigilanza con una tassa. Nel linguaggio degli ufficii si discorre pure di una concessione per manifesto, di una coltivazione per manifesto. È una frase fatta, che impressiona per una certa altisonanza, ma non corrisponde alla realtà dei fatti (1). Ecco di che si tratta. L'azienda dei tabacchi calcola ogni anno il suo fabbisogno di materia prima per quantità e qualità, e per provvedersene pubblica un avviso, detto manifesto: con ciò si dice che apre la campagna annua di coltivazione. Il manifesto indica per ciascuna agenzia di coltivazione la quantità e qualità che deve fornire all'azienda e i prezzi corrispondenti. Il contingente di ciascuna agenzia si ripartisce, poi, fra i coltivatori della circoscrizione che ne facciano domanda ed ai quali è rilasciata una licenza *ad hoc*: essi restano tenuti a consegnare alle agenzie la foglia essiccata, restando le ulteriori operazioni a cura del monopolio: le controversie sono risolute da organi speciali. Alla coltivazione indigena, per i fini della vigilanza e dell'approvvigionamento, sono preposte in Provincia le Direzioni compartimentali dei tabacchi.

L'azienda possiede poi i suoi stabilimenti di manifattura, che sono ufficii burocratici tecnico-amministrativi provvisti di squadre organizzate di operai. Ivi si concentra la materia prima, che è data dai prodotti grezzi della coltivazione indigena, dai similari esteri, dai prodotti finiti di rifiuto, da quelli di contrabbando o abbandono, dagli avanzi della stessa lavorazione. Con questa materia prima le manifatture fabbricano i varii prodotti in foglia ad uso di

---

(1) Non è nuovo, nè ignoto, il fenomeno nella vita comune. Si formano di queste e simili frasi, che nessuno capisce, e che si perpetuano, perchè nessuno vuol mostrare di non capirle. È una delle tante fonti di equivoci anche nella vita degli studii.

fumo, in polvere per fiuto, in polveri ed estratti per usi antisettici, agrarii, industriali. Ogni manifattura ha:

— un ufficio di amministrazione per i servizii amministrativi, contabili, di segreteria, di ordine: con a capo un direttore;

— un ufficio tecnico;

— un ufficio di riscontro per il controllo amministrativo e contabile e per la vigilanza su tutti i servizii;

— i magazzini di ricevimento e conservazione delle materie, dei prodotti, e degli avanzi di lavorazione;

— il magazzino dei generi diversi per ingredienti, recipienti e materiali;

— i riparti di lavorazione per la preparazione della materia prima, la fabbricazione e il perfezionamento dei prodotti;

— le officine per la costruzione, riparazione, manutenzione di fabbricati, meccanismi e utensili;

— le squadre organizzate di operai con soldo e pensione.

86. — L'azienda ha istituito dei centri di deposito di vendita all'ingrosso e gli spacci al minuto, che sono organi promiscui di distribuzione e commercio tanto dei sali che dei tabacchi lavorati nazionali ed esteri. Vi sono i così detti magazzini di deposito per i prodotti nazionali ed altri per i prodotti provenienti dall'estero: sono ufficii governativi con a capo un direttore, da cui dipendono i varii servizii amministrativi, contabili, tecnici, di riscontro, di ordine e di fatica, col corrispondente personale a stipendio e pensione. Essi ricevono i generi dalle manifatture secondo gli ordini della Direzione generale e li distribuiscono ai venditori all'ingrosso secondo le scorte e le richieste al prezzo di tariffa all'ingrosso, che è stabilito per legge. I grossisti in parte sono impiegati dello Stato a cauzione, detti magazzinieri di vendita: ogni magazziniere ha i suoi commessi privati e il suo personale di fatica egualmente privato: riceve la prima scorta a fido, garantita dalla cauzione, e paga in contante le successive col ricavato della vendita: in casi eccezionali può ricevere sopradotazioni a fido in eccedenza della cauzione con particolari garanzie e

per tempo determinato. Il magazziniere è retribuito ad aggio mensile sul provento delle vendite, ed inoltre riceve un'indennità *à forfait* in ragione del peso dei sali e tabacchi levati presso il deposito, la quale è compensativa di tutte le spese di gestione: l'azienda ha facoltà di variarla quando non corrisponde più alle spese effettive nell'uno o nell'altro senso. In parte i grossisti sono privati appaltatori e mano mano questo secondo sistema, che si è iniziato da qualche tempo, va sostituendo il primo. L'azienda fissa una percentuale di retribuzione in ragione della vendita annua presuntiva, e su questa base indice gli appalti col sistema della scheda segreta al miglior offerente: l'aggiudicatario percepisce, oltre all'aggio come sopra calcolato, una indennità per spese di trasporto dei generi e altre spese di gestione: l'azienda ha egualmente, come per i magazzinieri, la facoltà di variare questa indennità, quando non la creda più rispondente alle spese effettive, ma allora l'appaltatore, ove si ritenga leso nei suoi interessi, ha la facoltà di recedere dal contratto. Magazzinieri e spacciatori forniscono, secondo le scorte e dietro richiesta, i generi ai rivenditori al minuto allo stesso prezzo di tariffa per cui li ricevono dal deposito e verso pagamento in contanti: nel magazzino ad ogni momento si deve trovare tra generi e contanti l'importo della dotazione.

I rivenditori al minuto sono privati che vendono al pubblico per conto dello Stato i sali e i tabacchi a prezzo di tariffa al minuto, stabilito per legge: il loro lucro sta nella differenza tra il prezzo di acquisto all'ingrosso e quello di vendita al minuto: dippiù hanno una indennità per il trasporto dei sali. Però i tabacchi esteri si vendono soltanto dagli spacci a ciò specialmente autorizzati dalla azienda secondo il suo criterio discrezionale. È influente la circostanza che i rivenditori vendono per conto dello Stato, perchè importa che il commerciante in privative non è soggetto a fallimento nei riguardi della compra-vendita dei generi di privativa, e difatti non può averli che a contanti, ed inoltre i generi stessi non sono sequestrabili da terzi creditori. Un tempo poche rivendite si davano per appalto verso canone: le altre si concedevano gratuitamente per concorso con norme prestabilite. Oggi non vi sono più con-

cessioni gratuite e tutti i concessionarii, anche delle più meschine rivendite, pagano un canone che è ogni anno fissato sulla base del prodotto della vendita dell'anno antecedente: tuttavia ancora si dice che le rivendite si dànno o per appalto o per concessione. Le rivendite si istituiscono e si sopprimono dall'azienda sul criterio stabilito dalla legge che di regola una rivendita basta per ogni Comune o borgata di almeno cinquecento abitanti, mentre nei centri di maggiore importanza il numero è proporzionato ai bisogni della popolazione: ne risulta una larga discrezionalità per l'azienda. Ogni istituzione si fa in via provvisoria a persona di fiducia, salvo poi a cessare o a dar luogo ad istituzione definitiva secondo l'esito dell'esperimento: ogni rivendita istituita si può sopprimere al termine del contratto o della concessione. Ai fini della concessione le rivendite si dividono in tre categorie secondo il loro reddito: quando si fa vacante una rivendita già istituita e che non sia da sopprimersi, ovvero quando l'azienda decreta la istituzione definitiva di un nuovo esercizio di rivendita, questa si concede secondo la categoria a cui appartiene in ragione del suo reddito.

Le rivendite di reddito superiore alle duemila lire si concedono per appalto a chi offre il maggiore aumento sul canone di concessione: il contratto è novennale, ma la concessione è rinnovabile alla stessa persona e alle stesse condizioni, se il concessionario non ha dato motivi di sfiducia o indegnità e l'azienda non abbia motivi per rifiutare nel suo interesse la rinnovazione. Le rivendite di reddito inferiore alle duemila lire ma superiore a seicento si concedono a concorso per titoli fra le persone che abbiano domicilio o residenza nella Provincia da almeno un anno prima della vacanza o della istituzione provvisoria. La legge stabilisce i titoli e l'ordine di preferenza fra di essi, onde ne deriva una graduatoria di concorrenti. Per molto tempo è avvenuto che i concorrenti delle ultime categorie di questa graduatoria sono rimasti privi del beneficio che la legge aveva creduto di conceder loro, perchè nel concorso sono stati costantemente vinti dai concorrenti delle categorie superiori, siccome provvisti di titoli poziori. Per eliminare questo inconveniente, si è ideato di alternare

i concorsi fra le diverse categorie di titolati, di modo che ciascuna di esse, ad esclusione delle altre, possa concorrere ad una o più concessioni in un tempo solo o in tempi successivi. Soddisfatta cioè una categoria con un concorso, le altre rivendite da collocare successivamente si pongono in concorso tra i titolati della categoria o di categorie successive. Codeste concessioni sono a vita e si conferiscono, sopra bando degli ufficii provinciali di finanza (Intendenze), da una Commissione provinciale governativa, contro il cui responso è dato il rimedio del ricorso gerarchico di annullamento al Ministero delle finanze: ne deriva la facoltà del ricorso giurisdizionale di legittimità al Consiglio di Stato contro il provvedimento del Ministero. Le rivendite, infine, di reddito fino a seicento lire, si concedono per concorso senza titoli fra le persone che abbiano domicilio o residenza nel Comune da almeno un anno. Il bando è pubblicato dalla Finanza, ma la concessione è fatta dalla Giunta comunale, ha la durata di nove anni, però può essere rinnovata anche se nel frattempo il reddito cresce: con che si eccita l'interesse del concessionario a curare l'incremento e lo sviluppo dell'esercizio commerciale e si evitano anche particolari difficoltà locali che sono frequenti per l'apertura di esercizii nuovi. La Giunta designa il prescelto: la Finanza non ha poteri di annullamento, però può non accettare la designazione, se vi è una violazione di legge. Il rivenditore è sempre nominato dalla Finanza.

Per tutti i rivenditori è di obbligo la gestione personale, salvo il permesso di assenza per casi giustificati, e salvo l'eccezione per le donne, gli orfani, gli inabili: la gestione in questi casi è affidata ad un rappresentante che sia accetto all'azienda. Questo obbligo di gestione personale è divenuto nella pratica degli ufficii di una importanza inverosimile, come del resto tutte le disposizioni restrittive di beneficii o di libertà. Esso si è voluto, a quanto si dice, per evitare lo sfruttamento che facevano i piccoli capitalisti a danno dei titolari sprovvisti di mezzi, facendosi nominare commessi verso compensi derisorii. Ma non si è posto mente che con l'esagerazione di zelo pratico si raggiunge un altro effetto non meno dannoso. Difatti è requisito di legge per la concessione a concorso la condi-

zione di ristrettezza economica, avendo la legge voluto favorire quelle categorie di concorrenti appunto in vista della loro ordinaria nullatenenza, e la condizione di ristrettezza è un coefficiente di preferenza nel concorso a parità di titoli. Ora, quando ad un aggiudicatario povero si impone l'obbligo assoluto della gestione personale, ciò non significa soltanto privarlo di una parte del beneficio, bensì significa privarlo del beneficio in tutto e per tutto, perchè egli si trova nella impossibilità di anticipare il capitale necessario all'impianto e alla gestione dell'esercizio. Il che certo non ha inteso di dire la legge. È utile la disposizione particolare che permette di concedere, senza concorso, le rivendite vacanti delle ultime due categorie al commesso o al coadiutore che per un certo tempo, piuttosto lungo, abbia gestito la rivendita prima della vacanza o da solo o in concorso ed assistenza del titolare: essa eccita l'interesse a sviluppare l'esercizio commerciale.

Nel complesso, quando si guardi tutto l'organismo dell'azienda nel suo insieme, colpisce la menda della sua burocraticità: non si capisce come mai debba lasciarsi in mezzo a pastoie burocratiche una azienda di tanta importanza esclusivamente industriale e che, se fosse industrializzata, renderebbe di più o per diminuzione del costo di produzione o per aumento del prodotto o per l'una e l'altra ragione insieme. Nè con ciò si dice che non debba conservarsi allo Stato il controllo supremo.

Nella Somalia italiana vige la privativa dei tabacchi. Questi sono somministrati dall'azienda, al prezzo stabilito per la vendita dei tabacchi all'estero, al Governo coloniale, il quale provvede a dare in appalto a privati la vendita locale all'ingrosso e al minuto, determinando i prezzi e le condizioni.

L'azienda può anche vendere per proprio conto i suoi tabacchi all'estero, ma in genere lascia che di ciò si incarichino privati esportatori. Vende direttamente, o anche ad intermediarii, i tabacchi per le provviste di bordo delle navi, e atteso il favore del prezzo, considera e tratta come tabacchi esteri per tutti gli effetti di legge i tabacchi nazionali così imbarcati a prezzo ridotto. Il prezzo è in oro, è ridotto in confronto del prezzo di vendita all'ingrosso in

Italia, ed è stabilito così: una tariffa indica i prezzi per l'esportazione oltre lo stretto di Gibilterra e il golfo di Aden; quanto all'esportazione in altri paesi il direttore dell'azienda ha facoltà di determinare il prezzo in una misura non inferiore a questa tariffa speciale e non superiore al prezzo di vendita all'ingrosso in Italia.

Sono incaricati della vendita determinati magazzini di deposito di tabacchi lavorati. Non si possono esportare quantitativi inferiori a certo minimo. A quell'esportatore che in un anno finanziario acquista quantità superiori a dato limite è accordato uno sconto graduale crescente sui prezzi di tariffa. Gli esportatori debbono sottostare alle condizioni che sono stabilite nell'interesse del monopolio per garantirlo dalle frodi e anche dalla diminuzione del nome commerciale. È in facoltà dell'azienda accordare la esclusività (di rappresentanza) per l'esportazione in determinate regioni a condizioni particolari.

A prezzo non di tariffa, ma non inferiore al costo, possono essere ceduti per l'esportazione, con le medesime cautele, i tabacchi greggi indigeni, nonchè quei tabacchi lavorati, semi-lavorati o avanzati dalla fabbricazione, che non possono utilmente vendersi o impiegarsi nella produzione.

87. — L'ordinamento monopolistico non impedisce in modo assoluto l'introduzione dall'estero e il transito dei generi di privativa. Bensì impedisce che siano introdotti per quella stessa industria che si è monopolizzata. Così i tabacchi grezzi, non potendo adoperarsi, almeno fino ad ora (1), che alla produzione dei tabacchi lavorati, possono essere importati soltanto dallo Stato e per esso dall'azienda; e quelli lavorati, non potendo adoperarsi che solo per il proprio consumo personale, si possono importare, verso licenza, in piccole quantità pagando il dazio che copre

---

(1) Il tabacco grezzo può adoperarsi a scopi sanitarii, e in questa ipotesi la stessa azienda ha la facoltà di venderlo fino a 5 Kg., ed a prezzo di favore, determinato volta per volta, ai proprietarii o direttori di laboratorii chimici e farmacie.

l'azienda contro la concorrenza straniera. Invece i sali con la stessa formalità del permesso si possono importare, pagando l'imposta, anche ad usi industriali dall'estero e dalle isole della Sicilia e della Sardegna, dove il monopolio non è esteso.

E sia i tabacchi, come i sali, provenienti dall'estero o dai territorii immuni, possono, sempre col consenso, traversare in transito il territorio del regno e le acque territoriali. Naturalmente l'azienda ha il dritto di cautelarsi contro le frodi e le violazioni di monopolio, onde il suo ordinamento detta le garanzie generiche per tutti i casi estranei alle autorizzazioni e quelle specifiche per i casi di operazioni e spedizioni autorizzate.

I bastimenti con carico di tabacchi o di sali provenienti dall'estero non possono, tranne i casi di forza maggiore da comprovarsi nei modi stabiliti dal dritto marittimo, nè approdare nè fare operazioni di commercio se non nei porti designati dal regolamento, rimanendo libera l'importazione del sale in Sicilia e in Sardegna, donde però esso non può spedirsi se non dietro cauzione. Similmente non possono fare operazioni di carico e scarico delle altre loro merci, estranee alla privativa, se non in luoghi egualmente determinati, dove non possono fermarsi se non per il tempo stabilito e tenendo a bordo a proprie spese gli agenti del fisco per la vigilanza. Anche se il sale o i tabacchi arrivano per conto dell'azienda, l'approdo non può avvenire se non nei luoghi stabiliti. Ove l'approdo non consentito avvenga, i bastimenti non possono uscire senza dare cauzione per la tassa di confine sui generi di privativa.

Si eccettuano le provviste di bordo per l'equipaggio e i viaggiatori, le quali però siano notate nel manifesto di bordo: esse, in quanto eccedono i bisogni del consumo del tempo della fermata, sono poste sotto suggello o sono portate in dogana, salvo restituzione.

Quando l'approdo avviene nei luoghi consentiti, le operazioni di sbarco e di trasbordo si fanno con la continua assistenza degli agenti del fisco, i quali, ultimate le operazioni, sottopongono a visita il bastimento.

Lo stesso, con le variazioni del caso, è da dirsi per l'introduzione dalle vie di terra: come pure nei casi di

esportazione i sali e i tabacchi non possono uscire se non dai luoghi prestabiliti e indicati. È intuitivo che questa è una garanzia elementare ai fini della vigilanza nell'interesse generale dell'azienda. E poichè dalla costa orientale della Sicilia sarebbe agevole la spedizione in contrabbando, è ivi vietato di tenere depositi di sale per quantità eccedente il bisogno del consumo locale per un semestre, fatta eccezione pei Comuni di popolazione superiore ai 10 mila abitanti, dove sembra che la vigilanza del fisco sia in grado di controllare le partenze: l'eccedenza di deposito non autorizzato è considerata come contrabbando.

Il transito dei tabacchi e dei sali attraverso il territorio dello Stato è soggetto ad autorizzazione, a cautele, a vigilanza fino all'uscita, la quale non può avvenire che per la porta prestabilita: è soggetto a verifica preventiva e successiva, ammettendosi per il sale i cali di strada: è soggetto anche a cauzione, da cui sono però dispensate le società che esercitano i trasporti ferroviarii o marittimi per le maggiori garanzie che sono in grado di offrire. La circolazione e il trasporto non personale di tabacchi e di sali è soggetta a particolari condizioni e a un documento di legittimazione, quando avviene entro le zone dette di vigilanza per terra e per mare: anche la semplice spedizione da un luogo all'altro vuole questa legittimazione nell'interno.

Anche il deposito e la detenzione di certa quantità entro le zone di vigilanza deve essere legittimato, e gli stessi tabacchi esteri che arrivano per conto dell'azienda, non possono, prima della consegna, essere custoditi in deposito se non presso dogane determinate, donde poi possono anche essere riesportati ma dietro cauzione.

Il quadro generale delle cautele contro le violazioni del dritto di monopolio si chiude con la disposizione particolare che sottopone i locali delle rivendite di generi di privativa alla libera vigilanza del fisco, cioè visite e perquisizioni durante le ore di giorno, e visite nelle ore di notte quando siano aperti al pubblico, non solo nei locali dove si esercita la vendita, ma anche in quelli annessi dove siano depositati i generi, esclusi i locali di abitazione, anche se comunicanti con quelli.

Tenuto conto che l'alto prezzo di vendita dei generi di privativa si risolve di fatto in un'imposta, e che il sale è un prodotto di prima necessità per l'alimentazione di uomini e bestie e per l'esercizio di talune industrie, questa privativa ammette numerose agevolazioni sociali o industriali. C'è qualche caso di distribuzione gratuita, qualche altro di vendita a prezzo di costo, molti casi di prezzo di favore e taluni di restituzione del prezzo. È gratuita la distribuzione del sale alle persone e famiglie povere nei paesi colpiti dalla pellagra: sulla base dell'attestazione medico-municipale si rilasciano carte di riconoscimento e misura, con le quali ognuno ritira gratuitamente il sale dalla rivendita da lui indicata. Si vende a prezzo di costo il sale agli industriali che producono la soda o affini o riducono i minerali: il prezzo di costo è determinato dal ministro. Si cedono a prezzo di favore i sali per l'agricoltura (pastorizia e concimi) e per molte industrie fino a quella di produrre acqua marina artificiale per allevamento di pesci: il prezzo è determinato per legge (1). I sistemi di vigilanza per accertare l'impiego ed evitare le frodi hanno elementi comuni e in generale consistono: 1) nella disposizione che i sali a prezzo di costo possono essere venduti soltanto da certe saline o da certi depositi direttamente agli industriali o loro associazioni, e quelli a prezzo di favore possono essere venduti soltanto da certi depositi ai medesimi industriali; 2) che tutti i sali di favore devono essere sofisticati. Questa regola non si può applicare nei casi in cui il sale entra nel prodotto industriale e questo non si può adulterare, come nei casi di salagione di pesci, di prodotti alimentari e medicinali: allora in luogo del mezzo generale di garanzia si applicano metodi speciali. La spesa della sofisticazione è a carico dell'industria; 3) che per la differenza tra il prezzo di favore e quello ordinario si presta cauzione fino a che si prova l'impiego entro il termine stabilito.

---

(1) È anche permessa a particolari condizioni di favore la importazione di sali potassici esteri per concimazione: ai fini della vigilanza sono prestabiliti gli Istituti agrarii che possono importare.

I casi di restituzione si riferiscono ad industrie particolari di esportazione: carni salate, burro, formaggio prodotti in zone dove vige la privativa. Dicesi che si restituisce la tassa: in realtà si restituisce una parte del prezzo, variabile secondo le varie ipotesi, in misura di tariffa legale.

INDICE ALFABETICO

A

B

C

D

L

M

N

O

P